

Maatilatalouden kehittämisrahaston (MAKERA) tulevaisuuden vaihtoehtoja valmistelevan työryhmän muistio

Helsinki 2012

Maatilatalouden kehittämisrahaston
(MAKERA) tulevaisuuden vaihtoehtoja
valmistelevan työryhmän muistio

Helsinki 2012

Maa- ja metsätalousministeriölle

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 24.11.2011 maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) tulevaisuuden vaihtoehtoja valmistelevan työryhmän.

Makeran johtokunnassa ja valtioneuvoston asettamissa työryhmissä sekä pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa on katsottu tarpeelliseksi, että Makeran toimivuus, rakenne ja asema investointien rahoituskanavana arvioidaan.

Työryhmän tehtävänä on ollut laatia selvitys Makeran kehittämisvaihtoehtoista sekä niiden tarkoituksenmukaisesta ja tehokkaasta toteuttamisesta. Selvityksen tuli sisältää kuvaus ja arviointi Makeran nykyisistä tehtävistä, Makeran asemasta valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona valtion talousarvioon ja kehysjärjestelmään nähden sekä Makeran kautta ohjattujen tukivarojen kehityksestä ja tukivarojen budjetoinnista. Selvityksen tuli ottaa huomioon Makeran kautta rahoitettavissa tukijärjestelmissä ennakoitavissa olevat tarpeet ja mahdolliset uudet tehtävät. Lisäksi selvityksessä tuli esittää arvio kehittämisvaihtoehtojen edellyttämistä lainsäädännöllisistä muutoksista, taloudellisista resursseista, hallinnollisista järjestelyistä ja toteutusaikataulusta.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin maatalousylitarkastaja Kari Ojala Maaseutuvirastosta. Ryhmän varapuheenjohtajana toimi osastonjohtaja Esko Leinonen (Maaseutuvirasto) ja jäseninä finanssisihteeri Jonna Berghäll (valtiovarainministeriö), lainsäädäntöneuvos Jyri Inha (valtiovarainministeriö), maatalousneuvos Taina Vesanto (maa- ja metsätalousministeriö), lainsäädäntöneuvos Katriina Pessa (maa- ja metsätalousministeriö), yksikönjohtaja Hilikka Pajari (Maaseutuvirasto), luottopäällikkö Marika Tuominen-Rinnemaa (Valtiokonttori), lakimies Marica Twerin (Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK) ja toiminnanjohtaja Jonas Laxåback (Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC). Sihteereinä toimivat ylitarkastaja Sanna Koivumäki (Maaseutuvirasto) ja 28.2.2012 saakka maatalousylitarkastaja Ilkka Simola (maa- ja metsätalousministeriö). Ryhmä on kokoontunut 11 kertaa. Työryhmä kuuli seuraavia asiantuntijoita: neuvotteleva virkamies Leena Westerholm (maa- ja metsätalousministeriö), ryhmäpäällikkö Esa Ala-Kantti (Op-Pohjola) sekä ylitarkastaja Suvi Ryyänen (maa- ja metsätalousministeriö).

Muistioon liittyy yksi eriävä mielipide ja yksi lausuma.

Työryhmä luovuttaa kunnioittaen raporttinsa maa- ja metsätalousministeriölle saatuaan työnsä päätökseen.

Helsingissä 30.4.2012


Kari Ojala


Esko Leinonen

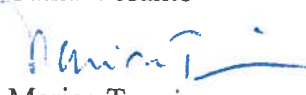

Jonna Berghäll

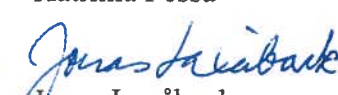

Jyri Inha

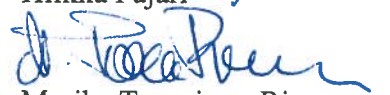

Taina Vesanto


Katriina Pessa


Hilikka Pajari


Marica Twerin


Jonas Laxåback


Marika Tuominen-Rinnemaa


Sanna Koivumäki

Tiivistelmä

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 24.11.2011 maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) tulevaisuuden vaihtoehtoja valmistelevalle työryhmälle.

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on arvioinut Makeraa rahoitusinstrumenttina sekä sen toiminnallisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Muistion luvuissa 1—3 on kuvattu ja arvioitu Makeran nykyisiä tehtäviä, välttämättömyyttä toteuttaa ko. tehtäviä Makerassa sekä Makeran asemaa valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona valtion talousarvioon ja kehysjärjestelmään nähden. Lukuun 2 ja tarkemmin vielä liitteisiin 1—12 sisältyy myös kuvaus Makeran kautta ohjattujen tukivarojen kehityksestä ja tukivarojen budjetoinnista. Luvussa 4 on käsitelty Makeran tulevaisuuden vaihtoehtoja. Lukuun 4 sisältyy myös arvio kehittämisvaihtoehtojen edellyttämistä lainsäädännöllisistä muutoksista, taloudellisista resursseista, hallinnollisista järjestelyistä ja toteutusaikatauluista. Tasmällisemmät arviot mm. hallinnollisista järjestelyistä ja resurssitarpeista edellyttävät erillisselvitystä.

Työssään työryhmä tarkasteli kolmea eri vaihtoehtoa rahaston tulevaisuudeksi; toiminnan jatkamista nykyisin tavoin, rahaston toimintojen siirtämistä talousarvioon tai muuta muuttamista sekä rahaston lakkauttamista kokonaan.

Työryhmä päätyi seuraaviin johtopäätöksiin:

1. Työryhmä on selvittänyt näihin päävaihtoehtoihin liittyviä näkökohtia (hyödyt ja haitat), jotka ilmenevät erityisesti muistion 4. luvun kohdista 4.2.—4.4.
2. Makeran tulorahoitus heikkenee lähivuosina, minkä vuoksi elinkeinotoiminnan avustusrahoitus edellyttäisi siirtoja valtion talousarviosta rahastoon, jos avustukset haluttaisiin säilyttää nykyisellä tasolla. Jos tässä vaihtoehdossa budjettivaltaa haluttaisiin vahvistaa, tulisi esimerkiksi rahaston myöntövaltuudet ottaa talousarvioon sekä selkeyttää ja lisätä talousarviossa rahastosta esitettäviä tietoja.
3. Elinkeinotoiminnan avustusten siirtäminen pois rahastosta toisi rahaston suurimman menoerän valtion talousarvioon ja lisäisi siten merkittävästi talousarvion läpinäkyvyyttä ja eduskunnan budjettivaltaa sekä laajentaisi valtiontalouden kehysjärjestelmän kattavuutta. Talousarvion selkeys ja kattavuus paranisi keskeisten elinkeinotoiminnan avustusten eli investointitukien ja aloitustukien osalta, kun valtionlainoituksen loputtua sekä korkotukilainojen korkotuki että lähes samoihin kohteisiin myönnettävät avustukset myönnettäisiin molemmat suoraan talousarviosta.
4. Muiden rahaston toimenpiteiden osalta työryhmä pitää rahastoa edelleen perusteltavissa olevana rahoitusvälineenä.

Resumé

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte 24.11.2011 en arbetsgrupp med uppgift att studera framtida alternativ för Gårdsbrukets utvecklingsfond (Makera).

I enlighet med uppdraget har arbetsgruppen betraktat Makera som finansieringsinstrument och diskuterat fondens funktion och ändamålsenlighet. I kap. 1 - 3 i promemorian finns en beskrivning och bedömning av Makers nuvarande uppgifter, nödvändigheten att Makera utför dessa uppgifter samt Makers ställning som en extern fond i förhållande till statsbudgeten och ramsystemet. En beskrivning av budgetering och utveckling av de stödmedel som styrts via Makera ingår också i kapitel 2 och närmare i bilagorna 1 - 12. Kapitel 4 handlar om Makers framtida alternativ. I kapitel 4 ingår också analys av de lagstiftningsmässiga ändringar, ekonomiska resurser, administrativa arrangemang och tidsplaner som de olika utvecklingsalternativen kräver. Det behövs en separat utredning för att man ska få en mer exakt bild av bl.a. de administrativa arrangemangen och behovet av resurser.

Arbetsgruppen har studerat tre olika alternativ: att fonden fortsätter på samma sätt som hittills, att fondens verksamheter tas in i statsbudgeten eller ändras på något annat sätt eller att fonden avvecklas.

Arbetsgruppens slutsatser:

1. Arbetsgruppen har sett på olika aspekter kring dessa huvudalternativ (fördelar och nackdelar) som ingår i punkt 4.2. - 4.4. i kapitel 4 i promemorian.
2. Makers interna finansiering kommer att bli svagare under de närmaste åren, varför näringsverksamhetens stödfinansiering kräver överföringar från statsbudgeten till fonden om man vill behålla stöden på samma nivå som i dag. Om man vill stärka budgetmakten, borde till exempel fondens rätt att bevilja stöd tas in i budgeten. Vidare borde man förtydliga och öka informationen om fonden i budgeten.
3. Att flytta bort näringsverksamhetens stöd från fonden innebär att fondens största utgiftspost införs i statsbudgeten, vilket kommer att öka budgetens transparens och riksdagens budgetmakt avsevärt samt utvidga statsfinansernas ramsystem. Budgeten skulle vara klarare och mer omfattande när det gäller näringsverksamhetens viktigaste stöd, dvs. investerings- och startstöd, när räntestödslånens räntestöd och bidragen till nästan samma objekt båda beviljades direkt ur budgeten efter att statsbelåningen upphört.
4. Med tanke på fondens övriga åtgärder ser arbetsgruppen att fonden fortsatt är ett välgrundat finansieringsinstrument.

SISÄLLYSLUETTELO

1.	MAATILATALOUDEN KEHITTÄMISRAHASTON NYKYTILA	6
1.1.	Maatilatalouden kehittämisrahaston historia	6
1.2.	Makeran toiminnan organisointi	6
1.3.	Makeran varojen käyttötarkoitus	7
1.4.	Rahaston taloudellinen asema	9
1.5.	Eduskunnan vaikutus Makeran toiminnassa	11
2.	MAKERAN KESKEISET TEHTÄVÄKOKONAISUUDET	11
2.1.	Maa- ja porotalouden rakennetukiavustukset	11
2.2.	Valtiontakaus	16
2.3.	Valtionlainat ja valtion myyntihintasaamiset	18
2.4.	Peruskuivatustoimintaan myönnettävät avustukset	21
2.5.	Makerasta rahoitettu tutkimus- ja kehittämistoiminta	23
2.6.	Makeran maanjärjestelytoiminta	28
3.	MAKERA:N ASEMA VALTION TALOUSARVION ULKOPUOLISENA RAHASTONA JA MMM:N HALLINNONALAN TALOUDEN SUUNNITTELUSSA	30
3.1.	Perustuslain säännökset valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista	30
3.2.	Makera verrattuna muihin rahastoihin.	32
3.3.	Säännökset valtion talousarviosta	33
3.4.	Makeran suhde valtiontalouden kehysjärjestelmään	34
3.5.	Makera talousarvion ulkopuolisena rahastona	36
3.5.1.	Tehtävien pysyvyys	36
3.5.2.	Rahasto välttämättömänä rahoitusvälineenä	36
	Avustukset	36
	Maankäyttötoiminta	37
	Valtionlainoitus- ja vakuustoiminta	38
	Valtiontakaukset	39
	Maitokiintiöt	39
	Peruskuivatustoiminta	40
3.6.	Makera talousarviossa	40
4.	MAKERA:N TULEVAISUUDEN VAIHTOEHDOT	41
4.1.	Johdanto	41
4.2.	Makeran toiminta jatkuu nykyisin tavoin	41
4.3.	Makerasta rahoitettavien toimenpiteiden siirtäminen valtion talousarvioon tai niiden muu muuttaminen	44
4.3.1.	Rahoitettavien toimenpiteiden vähentäminen	44
4.3.1.1.	Maatalouden avustukset	44
4.3.1.2.	Valtionlainat ja valtion myyntihintasaamiset	49
4.3.1.3.	Valtiontakaukset	54
4.3.1.4.	Maankäyttötoiminta	55
4.3.1.5.	Peruskuivatus	58
4.3.1.6.	Tutkimusrahoitus	58
4.3.1.7.	Muu toiminta	59
4.3.2.	Toimintojen muuttaminen tai lisääminen	60
4.4.	Makerasta siirretään kaikki toiminta valtion talousarvioon	61
5.	TYÖRYHMÄN JOHTOPÄÄTÖKSET	63
	LIITTEET	65

1. MAATILATALOUDEN KEHITTÄMISRAHASTON NYKYTILA

1.1. Maatilatalouden kehittämisrahaston historia

Valtion talousarvion ulkopuolinen maatilatalouden kehittämisrahasto (jäljempänä *Makera, rahasto*) on vanha rahasto, joka perustettiin alun perin vuonna 1898 tilattoman väestön lainarahastona, myöhemmin asutusrahastona. Rahasto oli tarkoitettu asutustoiminnan edistämiseen mahdollistamalla sekä kokonaan tilattoman väestön maansaanti että myöhemmin parantamalla pienten tilojen elinkelpoisuutta. Asutusrahaston varoin toimeenpantiin maan hankkimisesta asutustarkoituksiin (278/1922) annettua lakia (Lex Kallio) ja sodista johtunutta asutustoimintaa varten säädettynä siirtoväen pika-asutuslakia (346/1940) ja maanhankintalakia (396/1945).

Asutustoiminta perustui valtion maanhankintaan joko vapaaehtoisin kaupoin, valtion maan siirtämisellä asutustarkoituksiin tai yksityisten tahojen maan pakkolunastukseen (sotien johdosta) ja toisaalta maan luovuttamiseen maansaantiin oikeutetuille edullisin rahoitusehdoin ja pitkillä maksuajoilla. Samalla maansaajille voitiin myöntää lainoja ja avustuksia tilojen kuntoonpanoon. Myöhemmin maatilojen tukilainsäädäntö on painottunut maanjärjestelytoiminnasta maatilojen kehittämiseen erilaisin rahoitustuin.

Asutusrahasto muutettiin maatilatalouden kehittämisrahastoksi siitä annetulla lailla (657/1966, jäljempänä *Makera-laki*). Lain 2 §:n mukaan Makeran muodostavat asutusrahastoon kuuluneet varat, rahaston toiminnasta kertyvät tai lahjoituksina saadut varat sekä ne varat, jotka valtion talousarviossa rahastoon siirretään, sekä maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annetun lain (532/2006) 13 §:n nojalla rahaston varoista rahoitetun tuen osarahoituksena rahastoon tuloutetaan. Suurin osa rahaston maa- ja vesialueista on peräisin aikaisemman lainsäädännön mukaisesta maankäyttötoiminnasta. Tästä toiminnasta ovat peräisin myös suurimmalta osin rahaston varoihin kuuluvat valtion myyntihintasaamiset.

1.2. Makeran toiminnan organisointi

Tilattoman väestön lainarahasto perustettiin alun perin Valtiokonttorin yhteyteen. Sen jälkeen se on asutusrahastona ja Makerana ollut asutus- ja maatilatalouden kehittämistoiminnasta vastanneiden keskusvirastojen yhteydessä. Vuodesta 1993 alkaen rahasto on ollut maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä.

Makera on kirjanpidoltaan valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Sillä ei ole omaa henkilökuntaa. Rahastoa hoitaa valtioneuvoston asettamaa johtokunta. Maatilatalouden kehittämisrahastosta annetun asetuksen (1754/1995) 2 §:n mukaan valtioneuvosto kutsuu rahaston johtokuntaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja enintään kahdeksan muuta jäsentä. Johtokunnassa on lisäksi pysyvinä asiantuntijoina kolme maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999) mukaisia lainoja myöntävien luottolaitosten edustajaa sekä enintään kolme maa- ja metsätalousministeriön, Maaseutuviraston, jäljempänä *Mavi*, tai työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastojen (nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, jäljempänä *ELY-keskus*) virkamiestä. Johtokunnalla on vähintään yksi tai useampi sihteeri, joiden tulee olla maa- ja metsätalousministeriön tai Maaseutuviraston virkamiehiä.

Johtokunnan tehtävänä on:

- 1) vastata rahaston riittävästä maksuvalmiudesta,
- 2) antaa maa- ja metsätalousministeriölle lausunto rahaston varoja koskevista valtakunnallisista suunnitelmista, joiden toteuttamiseen haetaan Euroopan yhteisön osarahoitusta,

- 3) tehdä maa- ja metsätalousministeriölle ehdotus toiminta- ja taloussuunnitelmaksi ja mahdolliseksi valtion talousarvioksi rahastoa ja sen varoilla tuettavaa toimintaa koskevilta osin,
- 4) antaa tarvittaessa lausuntoja ja tehdä aloitteita rahaston varoilla tuettavaan toimintaan kuuluvissa ja niihin liittyvissä asioissa,
- 5) tehdä maa- ja metsätalousministeriölle ehdotus rahaston varojen vuotuiseksi käyttösuunnitelmaksi,
- 6) vahvistaa rahaston johtosääntö,
- 7) hyväksyä ja allekirjoittaa rahaston tilinpäätös sekä
- 8) antaa vuosittain maa- ja metsätalousministeriölle kertomus rahaston toiminnasta edellisenä kalenterivuotena.

Muutoin rahaston hallintoa, kirjanpitoa ja maksuliikennettä hoitaa Mavi, jollei laissa toisin säädetä. Eräiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainojen ja saamisten siirtämisestä Valtiokonttorin hoidettavaksi annetun lain (78/2007) nojalla on kuitenkin eräät rahaston varoihin kuuluvat valtion myyntihintasaamiset ja lainat siirretty Valtiokonttorin hoidettaviksi. Lain 6 §:n 1 momentin mukaan Valtiokonttori vastaa näiden lainojen ja saamisten takaisin maksamiseen, perintään, lainakirjanpitoon ja lainavarojen tilittämiseen liittyvistä tehtävistä. Valtiokonttori huolehtii myös maksuista, jotka aiheutuvat velallisen liikaa maksamista määrästä, saamisen tai lainan määrän oikaisemisesta taikka muista vastaavista seikoista. Lisäksi Makeralla on kaksi maa- ja metsätalousministeriön asettamaa tilintarkastajaa, joiden tehtävänä on tarkastaa rahaston hallintoa ja tilejä.

1.3. Makeran varojen käyttötarkoitus

Makera-lakia ja siinä yhteydessä myös rahaston varojen käyttökohteita on muutettu useaan otteeseen, yleensä siinä yhteydessä, kun maatilatalouden kehittämistä koskevaa lainsäädäntöä on uusittu.

Voimassa olevan Makera-lain 3 §:ssä säädetään rahaston varojen käyttökohteista. Makera-lain mukaan varoja voidaan käyttää seuraaviin tarkoituksiin:

1. maatilatalouden rakenteen parantamiseen, maaseutuelinkeinojen edistämiseen, maaseudun elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien parantamiseen sekä näiden toimenpiteiden kehittämisen edistämiseen. Varoja voidaan käyttää edellä mainittuihin tarkoituksiin tarpeellisten maa- ja vesialueiden ostamiseen tai vaihtamiseen. Maa- ja vesialueita voidaan ostaa, vaihtaa ja luovuttaa käypää hintaa vastaan siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Valtio voi myydä maata velaksi enintään vuoden maksuajalla, jolloin velaksi annettavalle kauppahinnalle tai sen osalle on hankittava vakuus.
2. muihin kuin Makera-lain tarkoituksiin, milloin 1 kohdassa mainittujen alueiden luovutus sanotuin tavoin käytettynä on selvästi tarkoituksenmukaisempaa. Tällöin noudatetaan, mitä oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa (973/2002) säädetään.
3. valtion hallinnassa olevan omaisuuden siirtämiseen käytettäväksi uusjaossa toimitusmiesten esittämällä tavalla Makera-lain mukaan maansaantiin oikeutettujen tilojen koon suurentamiseksi ja jakoalueen tilussijoituksen parantamiseksi
4. maidon viitemäärien ostamiseen kansalliseen varantoon ja niiden myymiseen kansallisesta varannosta

5. pakkohuutokaupalla myytyjen tilojen ja alueiden lunastamiseen valtiolle, sen mukaan kuin siitä laissa erikseen säädetään, sekä tilojen ja alueiden valtiolle hankkimiseen valtion saamisen turvaamiseksi joko velkajärjestelyjen yhteydessä tai muuten
6. valtioneuvoston päätöksellä luovuttamalla vastikkeetta Makeran varoilla hankittua maaomaisuutta vesialueet mukaan lukien Metsähallitukselle osaksi luonnonsuojeluohjelmien toteuttamista tai muille valtion viranomaisille tutkimustarkoituksiin, jolloin valtioneuvosto määrää ehdot, joilla luovutus tapahtuu
7. muihin kuin Makera-lain mukaisiin tarkoituksiin sen mukaan kuin siitä erikseen lailla säädetään
8. valtion talousarviossa osoitetuin varoin muihin maatilatalouden kehittämistarkoituksiin.

Makera-lain 3 §:n 3 momentin mukaan rahaston varoja käytettäessä on erityisesti edistettävä maatalouden rakennetuista annetun lain (1476/2007), maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annetun lain (1443/2006), maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999) sekä porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain (45/2000) mukaisia tavoitteita. Viimeksi mainitun korvaa porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annettu laki (986/2011) sen jälkeen, kun se on tullut voimaan.

Makeran varojen käyttämisestä säädetään tarkemmin edellä mainituissa laeissa sekä kolttalaissa (253/1995), peruskuivatustoiminnan tukemisesta annetussa laissa (947/1997) sekä maa- ja elintarviketalouden sekä maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoituksesta annetussa laissa (1413/2011). Kaikkien mainittujen lakien nojalla on annettu lukuisa joukko alemman asteisia säädöksiä ja normeja. Lisäksi on otettava huomioon, että rahaston varojen määrään vaikuttavat vielä pitkään aikaisemman lainsäädännön nojalla toteutetut tukitoimenpiteet. Suuri osa rahaston varoista muodostuu pitkäaikaisista laina- ja myyntihintasaamisista, jotka ovat syntyneet kulloinkin voimassa olleen, maatalouden rakenteen parantamiseksi säädettyjen lakien nojalla.

Edellä mainituista laeista maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annetun lain ja maa- ja elintarviketalouden sekä maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoituksesta annetun lain nojalla voidaan myöntää yksinomaan avustuksia. Maatalouden rakennetuista annetun lain sekä maaseutuelinkeinojen rahoituslain nojalla voidaan myöntää avustuksia, korkotukilainoja ja valtiontakauksia. Maaseutuelinkeinojen rahoituslain nojalla voidaan myöntää avustuksia, korkotukilainoja ja tehdä töitä valtiontoiminä. Peruskuivatustoiminnan tukemisesta annetun lain nojalla voidaan myöntää avustuksia ja valtionlainoja valtion toimesta tehtyihin töihin. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain nojalla voidaan myöntää avustuksia ja valtionlainoja sekä antaa eräitä valtionmaahan liittyviä etuuksia. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain nojalla voidaan myöntää avustuksia, valtionlainoja, korkotukilainoja ja valtiontakauksia sekä antaa eräitä valtionmaahan liittyviä etuuksia. Kolttalain nojalla voidaan myöntää avustuksia ja valtionlainoja, ostaa ja myydä maata, antaa eräitä valtionmaahan liittyviä etuuksia sekä rahoittaa kalanistutuksia kolttavessiin. Maaseutuelinkeinojen rahoituslakien, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslakiin sekä porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annettuun lakiin sisältyvät lisäksi säännökset vapaaehtoisista velkajärjestelyistä. Näistä ainoastaan porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain mukaiset säännökset ovat voimassa.

Käytännössä Makeran käyttötarkoituksesta säädetään siten hyvin yleispiirteisesti itse Makeralaisissa. Varojen käyttökohteiden tarkemmasta sisällöstä säädetään varsinaisessa tukilainsäädännössä.

1.4. Rahaston taloudellinen asema

Makeran varat muodostuvat seuraavasti:

1. asutusrahastoon kuuluneet varat; sisältää sekä rahasaamisia että maa- ja vesialueita
2. rahaston toiminnasta kertyvät tai lahjoituksina saadut varat; pääosin saamisten takaisinmaksuja ja korkotuloja, maaomaisuuden myyntihintoja sekä takausprovisioita
3. valtion talousarviossa rahastoon siirretyt ja siirrettävät varat
4. varat, jotka maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annetun lain (532/2006) 13 §:n nojalla rahaston varoista rahoitetun tuen osarahoituksena rahastoon tuloutetaan; Euroopan maaseudun kehittämisrahastosta tuloutuva osuus osarahoitettuna myönnettyistä tuista

Rahaston varojen käytöstä määrätään kalenterivuositain laadittavassa käyttösuunnitelmassa, jonka maa- ja metsätalousministeriö vahvistaa sen jälkeen, kun asia on ollut valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltävänä (Liite 1, Makeran vuoden 2012 käyttösuunnitelma). Pitemmän aikavälin talouden suunnittelua tehdään puolestaan vuosittaisessa Makeran toiminta- ja taloussuunnitelmassa, joka laaditaan kulloinkin seuraavaa valtion talousarviovuotta seuraavalle nelivuotiskaudelle. Toteutunutta toimintaa ja taloustilannetta taas kuvataan vuosittaisessa rahaston toimintakertomus- ja tilinpäätösasiakirjassa.

Makeran kaikista varoista vuosittain käytettävissä olevat varat koostuvat pääosin rahastosta myönnettyjen valtionlainojen vuotuisista lyhennyksistä ja koroista, EU:n osarahoittaman tuen rahastolle vuosittain tilitetyistä EU-osuuksista, rahaston varoilla hankittujen tilojen myyntihintasaamisten vuotuisista lyhennyksistä ja koroista sekä suorista tilojen myyntituloista, valtion talousarviosta tehtävistä siirroista, edelliseltä vuodelta siirtyvistä sitomatta jääneistä käytettävissä olevista varoista sekä muista, merkitykseltään suhteessa vähäisistä, vuotuisista tuloista.

Rahaston vuotuisista menoista merkittävimmän osan muodostavat maa- ja porotalouden rakennetukien avustukset ja valtionlainat. Muita merkittäviä menokohteita ovat mm. maaseutuelinkeinojen kehittämistoimintaa koskevan tutkimuksen rahoittaminen, peruskuivatukseen myönnettävät avustukset ja valtionlainoista rahalaitoksille maksettavat hoitopalkkiot. Näiden lisäksi syntyy muita vähämerkityksisiä menoja. Makeran varoin harjoitettu maanjärjestelytoiminta on supistunut niin, että nykyisin maata on hankittu ja myyty lähinnä vain uusimuotoisten tilusjärjestelyjen yhteydessä.

Lainat ja maanhankinta ovat rahaston sijoitusmenoja, jotka myöhemmin palautuvat takaisin käytettävissä oleviin varoihin. Avustukset ja muu rahaston varojen käyttö ovat puolestaan kulusmenoja, jotka pääosin pelkästään vähentävät rahaston tasetta.

Rahaston tase oli vuoden 2011 lopussa 643,7 miljoonaa euroa. Siitä noin 235,0 miljoonaa euroa muodostui laina- ja kauppahintasaamisista, noin 8,5 miljoonaa euroa maa- ja vesialueista ja noin 395,9 miljoonan euron rahavaroista valtion yhdystilillä, joiden lisäksi pieni osa taseesta koostuu erilaisista lyhytaikaisista saatavista.

Makeran vastattava muodostuu suurimmaksi osaksi rahaston omasta pääomasta. Pääinvastoin kuin esimerkiksi interventiorahasto, Makera ei voi ottaa lainaa. Rahaston taseessa oli kuitenkin vierasta pääomaa noin 2,3 miljoonaa euroa ostovelkojen muodossa.

Rahaston tase ja sitä kautta tulevat rahoitusmahdollisuudet ovat pienentyneet vuosi vuodelta. Viimeisen kymmenen vuoden aikana rahaston taseen lainasaldo on painunut alle kolmannek-

seen ja tase kokonaisuudessaan alle puoleen aiemmasta. Kehityksen syyt ja vaikutukset ilmenevät tarkastelemalla rahaston käytettävissä olevien varojen sekä kulutus- ja sijoitusmenojen rakenteessa tapahtuneita muutoksia. Liitteessä 4 on esitetty rahaston käytettävissä olevia varoja ja menoja koskeva toteutuma-/arviolaskelma vuosilta 2003-2016.

Taseen pienentymisen taustalla ovat erityisesti rakennetukirahoituksen järjestämiseen liittyneet muutokset jo aiemmin 1990- ja 2000-lukujen aikana. Eniten on vaikuttanut luopuminen lähes kokonaan valtionlainoituksesta sekä maankäyttötoiminnan olennainen supistuminen. Vuonna 2011 uusia lainoja myönnettiin yhteensä 2,1 miljoonaa euroa, kun vielä vuonna 2003 rahaston yhteenlasketut sijoitusmenot olivat yli 127 miljoonaa euroa vuodessa.

Kulutusmenojen kasvu johtuu ennen kaikkea Makerasta myönnettyjen rakennetukiavustusten osuuden kasvusta. Vuonna 2003 avustuksia myönnettiin vielä vain noin 55,9 miljoonaa euroa, mutta vuonna 2011 noin 80,2 miljoonaa euroa. 2000-luvun puolivälissä investointiaktiivisuuden ollessa korkeimmillaan rakennetukien avustusmyönnöt nousivat hetkellisesti enimmillään yli 190 miljoonan euron tasolle.

Vuotuiset valtionlainojen lyhennykset ja korkotulot ovat jatkuvasti vähentyneet lainakannan pienentyessä. Lyhennysten ja korkotulojen määrä oli vuonna 2011 (59,3 milj. euroa) enää vain 45 prosenttia vuoden 2003 (130,5 milj. euroa) tasosta. EU:lta saatava rakennetukien osarahoitus osaltaan hidastaa rahaston taseen heikentymistä, mutta ei kuitenkaan ole riittänyt korvamaan lyhennysten ja korkotulojen vähentymisestä aiheutuvaa heikentyvää rahoitustilannetta, vaikka osarahoitettujen tukikohteiden osuus on viime vuosina ollut 60—70 prosenttia kaikista myönnettyistä avustuksista. Osarahoituksen saaminen on kuitenkin edellyttänyt myös huomattavan kansallisen osuuden käyttämistä tukeen. Makeralla ei myöskään ole ollut muita sellaisia niin merkittäviä tuloja, että ne yksinään olisivat pystyneet ylläpitämään rahaston tasetta.

Makeran varojen käyttäminen lähes yksinomaan kulutusmenoina avustuksiin on edellyttänyt lisävarojen saamista muualta, käytännössä valtion talousarviosta. Vuosien 2004—2011 talousarvioissa ja lisätalousarvioissa rahastoon on siirretty yhteensä 318,1 miljoonaa euroa (Liite 5). Ilman kyseisiä talousarviosiirtoja Makeran varojen käyttö toteutuneessa muodossa ei olisi ollut mahdollista vuodesta 2006 alkaen.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa ei ole esitetty siirtoja Makeraan. Hallituksen ohjelmassa mainitaan, että:

"Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera -rahoitusjärjestelmä) toimivuus, rakenne ja asema nykymuotoisena investointien rahoituskanavana arvioidaan. Samalla selvitetään nykyisen avustuspainotteisen tukijärjestelmän vaikutukset maatalouden kustannuksiin ja pyritään hillitsemään rakentamisen kustannuskehitystä. Maatalouden rakennetuen riittävyys turvataan."

Makeran varat kuitenkin vähenevät lähivuosina ilman uusia talousarviosiirtoja tai rahoitusjärjestelmiin tehtäviä muutoksia. Rahaston käytettävissä olevia varoja ja menoja koskevan toteutuma-/arviolaskelman (liite 4) mukaan rahaston vuotuiset käytettävissä olevat varat eivät enää riitä sijoitus- ja kulutusmenojen kattamiseen vuodesta 2015 lähtien, jos menot vastaavat suurin piirtein vuoden 2011 tasoa.

1.5 Eduskunnan vaikutus Makeran toiminnassa

Eduskunta päättää valtion talousarviosta, mutta ei yksittäisten talousarvion ulkopuolisten rahastojen talousarvioista tai käyttösuunnitelmista. Eduskunta päättää rahastoa koskevasta asiasta silloin, kun valtion talousarvioon esitetään otettavaksi määräraha varojen siirtämiseksi rahastoon tai rahastosta esitetään siirrettäväksi varoja talousarvioon. Lisäksi Makeran osalta talousarviossa voidaan päättää sellaisista rahastosta rahoitettavista yksittäisistä toimenpiteistä, joiden rahoittamisesta Makerasta ei ole laissa säädetty. Muiden rahastojen osalta on joissakin tapauksissa talousarvioon otettu rahaston sitoumuksia koskevia myöntövaltuuksia. Makeran osalta tällaista menettelyä ei ole toistaiseksi käytetty.

Koska edellä mainittuja talousarviossa päätettäviä asioita lukuun ottamatta rahastosta voidaan rahoittaa vain toimenpiteitä, joiden rahoittamisesta Makerasta on säädetty lailla, eduskunta viime kädessä päättää siitä, mihin rahaston varoja voidaan käyttää. Sen sijaan eduskunta ei vaikuta rahastotalouden juoksevaan toimintaan silloin, kun rahaston varojen käyttöön ei liity lain tasoisia muutoksia.

Makeran toiminta on jo pitkään edellyttänyt varojen lisäämistä valtion talousarviossa. Määrärahan mitoitus on vaikuttanut rahastosta rahoitettaviin toimenpiteisiin, vaikka vielä toistaiseksi pääosa rahaston menotaloudesta onkin talousarvion ulkopuolella. Talousarviosiirto on mahdollistanut rahaston toiminnan nykyisessä laajuudessaan ja tämä on voinut tapahtua vain eduskunnan myötävaikutuksella.

Rahastoa koskevasta eduskunnan tiedonsaannista huolehditaan nykyisin paitsi talousarviossa maaseudun kehittämistä koskevan luvun selvityksensä sisältävällä kuvauksella rahaston toiminnasta, myös valtion tilinpäätöksen yhteydessä eduskunnalle toimitettavalla rahaston tilinpäätöksellä sekä eduskunnalle annettavalla valtioneuvoston toimintakertomuksella.

2. MAKERAN KESKEISET TEHTÄVÄKOKONAISUUDET

2.1. Maa- ja porotalouden rakennetukiavustukset

Maatalouden rakennekehitys on ollut 2000-luvulla nopeaa. Maatilojen lukumäärä on vähentynyt noin viidenneksen ja erityisen nopeaa vähentyminen on ollut kotieläintuotannossa. Samaan aikaan tuotantoyksiköiden koko on laajennusinvestointien myötä kasvanut ja sitä kautta tuotannon määrä on saatu säilymään. Keskeisten maatalouden tuotantosuintien osalta tämän kehityksen arvioidaan jatkuvan myös tulevaisuudessa, vaikka Suomessa maatalouden harjoittamisen kannalta vaikeat ilmasto-olot, heikko tilusrakenne sekä maatalousmaan hajautunut omistus hidastavat tilakoon kasvua.

Syksyllä 2010 valmistuneessa maa- ja metsätalousministeriön teettämässä selvityksessä¹ on arvioitu maatalouden rakennekehitystä ja maatalouden keskeisiä investointitarpeita Suomessa vuoteen 2020. Sen mukaan maatalouden rakenne tulisi edelleen muuttumaan kovalla vauhdilla. Erikoistumisesta ja tilakoon kasvattamisesta koituvien hyötyjen katsotaan olevan maataloudessa yleensä edelleen suuremmat kuin niistä aiheutuvat kustannukset. Sama kehityssuunta jatkuu edelleen muualla maailmassa. Maatalouden tuotantorakenne naapurimaissa on kuitenkin Suomessa edellä tyypillisesti 10–15 vuotta. Tästä syystä Suomen suhteellisen kilpailuaseman säilyttämiseksi olisi edelleen tarpeellista investoida tilakoon kasvuun. Rakennekehitysarvion mukaan

¹ Maatalouden rakennekehitys ja investointitarve vuoteen 2020, PTT:n työpapereita 125 (Perttu Pyykkönen PTT – Heikki Lehtonen MTT – Anu Koivisto MTT).

maatilojen määrän ennakoidaan vähentyvän vuoteen 2020 mennessä noin 45 000 tilaan seuraavasti:

	1995	2000	2005	2008	Ennuste 2020
Lypsykarjatilat	32 480	22 913	16 495	12 455	n. 4 800
Muut naudakarjatilat	9 394	5 349	4 508	4 030	n. 1 750
Sikatilat	6 249	4 316	3 165	2 309	n. 900
Siipikarjatilat	2 239	1 231	976	762	n. 260
Viljatilat	29 294	27 510	28 563	28 478	n. 22 000
Muut maatilat	15 906	16 577	15 810	17 768	n. 15 000
- avomaan puutarhat.	8 402	6 838	5 014	3 805	n. 1 720
- kasvihuonetuotanto	3 078	2 699	2 231	1 825	n. 1 080
Kaikki maatilat	95 562	77 896	69 517	65 802	n. 45 000

Tilaluvun vähentyminen olisi edelleen suhteellisesti nopeinta kotieläintaloudessa, jolloin kotieläintilojen osuus laskisi enää viidennekseen kaikista maatiloista. Perinteisesti vielä suhteellisen monilukuinen lypsykarjatilojen määrä vähenisi alle 5000 tilaan vuoteen 2020 mennessä. Vastaavaa, mutta ei aivan yhtä nopeaa, kehitystä tapahtuisi myös puutarha- ja kasvinviljelytilojen osalta.

Maatalouden tuotantokapasiteetin säilyttäminen edellyttäisi huomattavaa määrää investointeja jatkaville maatiloille. Tuotannonaloittain keskeisten investointien osalta on rakennekehitysarviossa päädytty hieman yli 500 miljoonan euron vuotuisiin investointeihin seuraavan kymmenvuotiskauden aikana. Näistä valtaosa on nykyisin maatalouden rakennetukien piirissä olevia kohteita (Liite 6).

Kotieläintuotannon investointitarve olisi noin 220 miljoonaa euroa vuodessa. Eläinpaikoista olisi uudisrakennettava tai peruskorjattava noin 60–75 prosenttia tuotantosuunnasta riippuen vuoteen 2020 mennessä. Luvuissa on otettu huomioon tuottavuuden arvioitu kasvu. Puutarhantuotannossa investointeja tehtäisiin vastaavaan tapaan erityisesti nykyisen kasvihuonekapasiteetin uusimiseen sekä avomaan puutarhatuotteiden varastotilojen uusimiseen ja laajentamiseen. Investointeja tarvittaisiin myös muuhun kasvinviljelyyn ja kotieläintalouteen, uusiutuvan energian tuottamiseen, perusparannuksiin, eläinten hyvinvointiin, ympäristöinvestointeihin sekä poro- ja turkistalouden kohteisiin.

Investointitarve sukupolvenvaihdoksiin olisi lisäksi huomattava, vaikka vaihdosten määrä on viime vuosina laskenut aiemmasta. Esitetty tilamääräennuste edellyttäisi laskennallisesti 1 350 sukupolvenvaihdoksen tekemistä vuosittain. Nykyinen sukupolvenvaihdosten määrän arvioidaan olevan kuitenkin selvästi tätä pienempi ja niistä noin puolelle on myönnetty tilanpidon aloitustukea. Sukupolvenvaihdosten vähyys saattaa enteillä maatalouden rakennekehityksen kiihtymistä.

Jos tuotannosta luopuminen ja keskeiset investoinnit toteutuisivat arvioidulla tavalla, maatalouden tuotantorakenne muuttuisi selvästi. Uudisrakennustarpeesta suurin osa kohdistuisi nimenomaan suurimpiin tilakokoluokkiin. Esimerkiksi lypsykarjataloudessa noin 60 prosenttia kaikista lehmäpaikoista olisi yli 50 lehmän karjoissa. Kotieläintalouden tuotantorakenteen ennustettua muutosta on kuvattu liitteissä 7–10.

Maatalouspolitiikan osalta maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan vaikuttavuustavoitteenä on viime vuosina ollut maatalouden ja elintarvikeketjun kannattavuuden ja kilpailukyvyyn turvaaminen, tuotannon jatkuminen koko Suomessa sekä kotimaisen elintarvikeketjun ja erityisesti kuluttajien arvojen ja odotusten huomioon ottaminen elintarviketuotannossa. Lisäksi ta-

voitteena on ollut maataloustuotannon ravinnekuormituksen ja maatalouden kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen sekä maatalousperäisen bioenergiatuotannon lisääminen. Rakennetukijärjestelmien avulla on toteutettu maatalouspolitiikan vaikuttavuustavoitteiden toteutumista erityisesti alan kannattavuuden ja kilpailukyvyn turvaamisen osalta. Kansallinen maatalouspolitiikka pyrkii edelleen jatkamaan näiden tavoitteiden saavuttamista.

Maatilatalouden rakennetta ja rahoitusta ohjataan Euroopan unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisin politiikkatoimin. Maa- ja porotalouden rakennetukia myönnetään rahastokaudella 2007—2013 kokonaan kansallisesti rahoitettuina sekä EU:n osarahoittamina Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta. Osarahoituksen piirissä ovat nykyisin maa- ja porotalouden aloitustuki, erät lypsy- ja nautakarjatalouden rakentamisinvestoinnit sekä kasvihuonetuotannon rakentamisinvestoinnit. Rakennetukea myönnetään maatilatalouden kehittämisrahaston avustuksien, valtiontakauksien ja valtionlainojen sekä korkotukilainoille valtion talousarviosta myöntävän korkotuen muodossa.

Rakennetukikohteista, tuen muodosta ja tuen määrästä säädetään EU:n ja kansallisissa säädöksissä. Valtaosa Mäkelän avustusvarojen käytöstä kohdistuu nykyisin maatalouden rakennetuista annetun lain (1476/2007) mukaisiin toimiin. Vuoden 2008 alusta voimaan tullut laki on lähes kokonaisuudessaan korvannut aikaisempaa rahastokautta koskeneen maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999). Rahoituslain mukaiset avustushaut päättyivät jo vuoden 2007 puolella, mutta vuosien 2005—2007 aikana saapunutta suurta hakemusmäärää käsiteltiin ELY -keskuksissa vielä vuosien 2009—2010 aikana. Vuoden 2011 lopussa näitä hakemuksia oli viireillä enää 13 kappaletta runsaan miljoonan euron edestä.

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain (45/2000) mukaisten aloitus- ja investointikohteiden tuen hakeminen on jatkunut edelleen, vaikka laki sinänsä on alun perin suunniteltu edellisen rahoituskauden 2000—2006 tarpeisiin. Sen tulee korvaamaan porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annettu laki (986/2011) sen jälkeen, kun uusi laki tulee voimaan. Uuden lain nojalla annettavia alemmanasteisia säädöksiä ollaan parhaillaan valmistele-massa. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoitukseen liittyvä avustustoiminta on volyymiltään kuitenkin vain joitakin prosentteja kaikkien rahastosta myönnettävien avustusten kokonaismäärästä.

Kolttalaki (253/1995) on ollut voimassa vuodesta 1995 lähes sellaisenaan. Sen nojalla tuetaan enimmäkseen kolttien asuntorakentamista ja jonkin verran porotalouden ja muun elinkeinotoiminnan investointeja. Tukea myönnetään muutamia kappaleita vuodessa. Kolttalaki on tukikoh-teiltaan kaikkein laajin, mutta sen soveltamisalue on kaikkein suppein, vain kahden kylän alue Inarin kunnassa.

EU:n rahastokautta 2007—2013 koskevien säädösten mukaan maatalouden investointituen määrä voi epäsuotuisilla alueilla kuten Suomessa olla enintään 60 prosenttia nuorille viljelijöille ja 50 prosenttia muille viljelijöille tukikelpoisista kustannuksista laskettuna. Nuoren viljelijän aloitus-tuen enimmäismäärä on puolestaan 70 000 euroa. Näiden lisäksi aloitus- ja investointituen myöntämiseen on asetettu muita tuen määrään vaikuttavia rajoitteita. Rakennetukien myöntä-miseen vaikuttavat myös Suomen liittymisestä EU:hun tehdyn sopimuksen 141 ja 142 artiklan mukaiset tuen ehdot. Tulotukien maksamisen edellytykseksi 141 artiklan mukaisella tukialueella on asetettu rakennetukitoimien täysimääräinen soveltaminen. Näin ollen Suomella ei Etelä-Suomen alueella ole juuri kansallista liikkumavaraa keskeisten investointikohteiden tukitason määrittelyssä. Komission ao. 141 -tukipäätöksessä vuosille 2007—2013 on investointitukien tasoksi erällä tuotannonaloilla määrätty seuraavaa:

	Nuoret viljelijät*	Muut viljelijät*
Lypsykarjatalous	70	60
Nautakarjatalous	70	60
Lampaat ja vuohet	70	60
Hevostalous	65	55
Kasvihuonetuotanto	65	55
Varastointitukea saavien puutarhatuotteiden varastot	65	55
Sika- ja siipikarjatalous	45	35

*Tukitaso prosenttia hankkeen kustannuksista

Tukitasot ovat 5–10 prosenttia korkeammat, kuin mitä EU:n säännösten mukaan muuten olisi mahdollista tukea. Rakennetukien tukitasot ovat pääosin samat koko maassa, mutta kuluvalla kaudella on tukitaso eräissä tapauksissa hieman matalampi C-tukialueella kuin AB-tukialueella. Komission 141 ja 142 artiklaa koskevissa päätöksissä on annettu myös muita lisärajoitteita tai mahdollisuuksia rakennetukien myöntämiseen. 141 artiklan mukaisia tukia koskevan päätöksen mukaan investointitukea on myönnettävä suoran tulotuen piiriin kuuluville, tuen myöntämisen edellytykset täyttävillä tiloilla aina viimeistään hakemuksen vireillä tulovuotta seuraavan vuoden aikana. Siten rakennetukilain mukaista mahdollisuutta tarvittaessa valita rahoitettavat hakemukset varojen riittävyyden mukaan ei tältä osin voida soveltaa Etelä-Suomen alueella.

Rakennetukiavustusten myöntämiseen on liittynyt merkittävää vuosien välistä vaihtelua. Vuosina 2005–2007 viljelijöiden investointihalukkuus oli korkea, mikä näkyi mm. tukihakemusten määrässä ja myönnetyn tuen kokonaismäärässä. Vuosien 2009–2011 aikana investointiaktiivisuus on kuitenkin ollut selvästi heikompaa (Liitteet 11 ja 12). Hakemusten lukumäärä on pudonnut, mutta hankekoon kasvun jatkuminen on toisaalta jarruttanut investointien kokonaisarvon pienentymistä. Pitkän aikavälin arvioituun tarpeeseen nähden matalamman investointiaktiivisuuden katsotaan aiheutuvan pääosin maatalouden heikosta kannattavuudesta ja yleisen taloudellisen epävarmuuden jatkumisesta.

Kaikki keskeiset maatalouden tukijärjestelmät uudistuvat lähivuosien aikana. Euroopan komissio antoi syksyllä 2010 yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista koskevan tiedonantonsa ja syksyllä 2011 luonnokset neuvoston ja parlamentin asetuksista, joissa on esitetty tukijärjestelmiin liittyvät keskeiset mahdollisuudet ja niitä koskevat ehdot seuraavalle maatalouspolitiikan vuodesta 2014 alkavalle rahoituskaudelle. Esityksiä koskeva jatkovalmistelu on parhaillaan käynnissä Euroopan komission, parlamentin, neuvoston ja jäsenmaiden kesken. Lisäksi komission antamien valtiontukisääntöjen uudistus tulee koskemaan myös maataloutta. Kansallisesti valmistelutyöhön on mm. asetettu erikseen nimettyjä työryhmiä, joista yksi on maa- ja porotalouden rakennetukia valmisteleva työryhmä.

EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevan seuraavan eli ns. CAP2020 uudistuksen ollessa vielä alkuvaiheessaan voidaan siitä sisällöllisesti lähinnä yleispiirteisesti todeta, että maatalouden harjoittaminen kaikilla EU:n alueilla ja koko eurooppalaisen maatalouden kansainvälisen kilpailukyvyyn turvaaminen nähdään edelleen tärkeiksi yhteistä maatalouspolitiikkaa linjaaviksi asioiksi. Näihin tavoitteisiin olisi kuitenkin päästävä taloudelliset, sosiaaliset ja ekologiset haasteet huomioon ottavalla tavalla sekä mahdollisuuksien mukaan tukijärjestelmien vaikuttavuutta lisäten.

CAP2020 -uudistukseen liittyy keskeisenä tekijänä myös EU:n yhteisen maatalouspolitiikan rahoitus ja sen jakautuminen jäsenvaltioiden kesken ja eri tukitoimiin sekä mahdollisuudet kansallisen rahoituksen käyttämiseen. Maaseudun kehittämiseen myönnetään nykyisin osarahoittei-

sia tukia pilarin II mukaisista järjestelmistä. Nämä tukielementit näyttäisivät uudistuksesta huolimatta jatkossakin säilyvän.

Investointeihin tarvittavasta rahoituksesta aiheutuvat kustannukset ja muut rahoituksen ehdot ovat tärkeitä maatalouden kannattavuutta ajatellen. Edellä mainitun rakennekehitysarvion mukaan erikoistumisesta ja tilakoon kasvusta syntyvät hyödyt ovat edelleen suuremmat kuin kustannukset. Selvitysten mukaan investointituen merkitys on kuitenkin ollut keskeinen ja ilman tukea suuri osa investoinneista voisi jäädä toteutumatta. Investointitukikohteiden valinnalla ja tukiehdoilla on mahdollisuus vaikuttaa myös maatalouden ympäristöpäästöjen ehkäisyyn, eläinten hyvinvointiin ja viljelijöiden työympäristön kohentamiseen.

Seuraavan rahoituskauden valmistelun yhteydessä on muodostettava kanta maatalouden rakennetukien strategisesta asemasta ja rakenteen kehittämiseen liittyvistä tavoitteista osana maa- ja puutarhatalouden tukijärjestelmää ja maaseudun kehittämistä koskevaa kokonaisuutta. Eräitä keskeisiä rahoituksen tarpeeseen liittyviä selvitettäviä ja arvioitavia kysymyksiä ovat tulevalle kaudella tarvittavat käyttöön otettavat rakennetukien tukikohteet ja niiden sisältö, mahdollisuus osoittaa maaseudun kehittämisohjelman EU:n osarahoitusta rakennetukitoimiin sekä tarvittava tuki-intensiteetti ja tuen muoto eri tukikohteissa. Jos tuettua rahoitusta myönnettäisiin edellä mainitun rakennekehitysarvion mukaiselle investointitarpeelle nykyisillä tukitasoilla eli EU:n osarahoittamat ja kokonaan kansallisesti rahoitetut tukimuodot säilyisivät kutakuinkin nykyisinä, muodostuisi vuotuinen pitkän aikavälin avustustarve keskimäärin 120 miljoonaksi euroksi ja tuettujen lainojen määrä vastaavasti noin 250–300 miljoonaksi euroksi vuodessa. Viime vuosien matalamman investointiaktiivisuuden perusteella arvioituna avustustarve voisi olla puolestaan 75–90 miljoonaa euroa vuodessa. Mäkelän toiminta- ja taloussuunnitelmassa kaudelle 2013–2016 on arvioitu, että rahaston nykyisillä varoilla voitaisiin rahoittaa kuitenkin vain enintään runsaan 70 miljoonan euron suuruisen vuotuisten rakennetukiavustusten myöntäminen vuosina 2013–2016.

Voimassa olevan rakennetukia koskevan EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukaan investointihanketta ei voida aloittaa ennen kuin hankkeelle on tehty myönteinen tukipäätös. Lisäksi investointiavustukset ja tuetut lainat voidaan nostaa tuen maksatushakemuksella vasta toteutuneita kustannuksia vastaavasti. Maatalouden rakennetukilain mukaan tuettava toimenpide on kokonaisuudessaan toteutettava kahden vuoden kuluessa tuen myöntämisestä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kuitenkin myöntää pidennystä toteutusaikaan kahdesti enintään vuodeksi kerrallaan. Tuen maksatusta ja toteutusaikaa koskevista säännöistä johtuen tukimenojen maksatus voi venyä enimmillään hieman yli neljän vuoden jaksolle tuen myöntämisestä lukien. Valtaosa investointihankkeista kuitenkin toteutuu niin, että tuen maksatus ajoittuu pääosin seuraavalle kolmen vuoden jaksolle tukipäätöksen tekemisestä laskettuna. Aloitustukien maksatukset puolestaan jaksottuvat tuen luonteesta ja maksatukseen liittyvistä erilaisista ehdoista johtuen pääosin tätä lyhyemmälle jaksolle.

Rakennetukien myöntämiseen liittyvän suhdannevaihtelun sekä avustusten maksatukseen liittyvien viiveiden johdosta Mäkelä on tarjonnut joustavan välineen hallinnoida tukia koskevia tuloja menovirtoja. Menoon sitoutumista, eli avustusten myöntöpäätösten tekemistä, on rajoitettu rahaston käyttösuunnitelmassa rajatun valtuuden puitteissa, ottaen huomioon rahastolla tuen myöntövuonna käytettävissä olevat varat. Järjestelyllä on tällä tavoin käytännössä pystytty turvaamaan likvidien varojen riittävyys myöhemmin tuen maksamiseen ennakkoidulla tavalla, vaikka tukipäätöksiä koskevat tosiasialliset menot ovat syntyneet vasta tukipäätöksen antamista seuraavina vuosina.

Maatilatalouden rakennetukiavustuksiin liittyvistä tehtävistä huolehtivat maa- ja metsätalousministeriö, Mavi ja ELY-keskukset seuraavasti:

- Maa- ja metsätalousministeriö huolehtii lainsäädännön valmistelusta sekä tehtäväalueen strategisesta ja toiminnallisesta tulosohjauksesta. Ministeriö vahvistaa rahaston vuotuisen käyttösuunnitelman valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan annettua asiasta lausunnon. Ministeriö myös jakaa maatilatalouden kokonaisavustusmäärän ELY -kohtaisiin kiintiöihin korkotukimyöntövaltuuden yhteydessä asian tultua käsitellyksi raha-asiainvaliokunnassa.
- Mavi seuraa määrärahojen riittävyyttä ELY-keskusten käytön perusteella Rahtu-järjestelmän avulla sekä huolehtii avustusten ja -lainojen kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvistä tehtävistä osana Makeran taloushallintoa. Mavi vastaa myös avustusten valvonnan järjestämisestä ja raportoinnista ministeriölle sekä osarahoitteisiin avustuksiin liittyvistä maksu-iranomais- ja raportointitehtävistä EU:lle.
- ELY-keskusten E-vastuualueen tehtäviin kuuluvat hakemusten käsittely, tuen myöntäminen, maksatushakemusten käsittely, maksatuspäätökset, avustusten seuranta, valvonnan suorittaminen sekä avustuksen mahdollinen takaisinperintä.

Porotalous- ja luontaiselinkeinoavustusten sekä koltta-avustusten käsittely ei olennaisesti eroa edellä esitetystä, mutta kiintiöitä ei käytetä samalla tavalla ja koltta-avustuksia hallinnoidaan vain Lapin ELY-keskuksessa.

2.2. Valtiontakaus

Tuotantoyksiköiden koon jatkuvasti kasvaessa maataloudesta on tullut entistä pääomavaltaisempaa. Koska yksikkökoon lisääminen valtaosin tehdään huomattavalta osin lainarahoituksella ja maatalouden kannattavuus on alhainen, maataloilille harvoin kertyy sellaista rahoitusvarallisuutta, joka olisi käytettävissä seuraavaa investointia varten. Vaikka tuotantoyksiköiden koko kasvaa, niiden vakuusarvo ei kuitenkaan välttämättä kasva samassa suhteessa. Suomessa ei ole sellaisia kokonaisten maatilojen markkinoita, joilla myös tilojen tuotantorakennusten arvo riittävän kysynnän johdosta säilyisi samalla tavalla kuin asuinrakennusten arvo. On epätodennäköistä, että tällaisia markkinoita kehittyisi lähitulevaisuudessa.

Vaikka tuotantorakennukset ovat kattavasti rahoitustukien piirissä, kokonaisrahoituksen toteutuminen suunnitellulla tavalla vaikuttaa merkittävästi siihen, voidaanko investointiin ryhtyä lainkaan. Tuetun rahoituksen ulkopuolelle jää myös usein paljon kustannuksia, jotka johtuvat esimerkiksi eläinten tai peltoviljelykoneiden hankinnasta, mutta jotka ovat välttämättömiä laajentuneen tuotannon käynnistämisen ja sen toiminnan kannalta. Lisäksi tilakoon kasvattamisessa käytetään nykyisin aikaisempaa huomattavasti enemmän vuokrapeltoja, jotka lisäävät tuotantokapasiteettia, mutta eivät maatalon vakuuksien määrää. Maatalouden kannattavuusongelmat ja siihen liittyvät kasvaneet riskit suhteessa käytettävissä oleviin vakuuksiin ovat viime aikoina yhä yleisemmin vaikeuttaneet lainojen saantia luottolaitoksilta, jotka ovat tiukentaneet lainantoaan.

Maatalouden rakennetukijärjestelmässä valtiontakausta on nykyisin myönnetty maatalouden rakennetukilain (1476/2007) nojalla ja aiemmin sitä edeltäneen vastaavan lainsäädännön mukaan sellaiselle tuen hakijalle, jolla ei ole maatalon hallintaan, sijaintiin tai muihin vastaaviin syihin liittyen korkotukilainan tai normaaliehtoisen muun lainan saamiseksi riittäviä vakuuksia. Takauksen myöntämisen edellytyksenä kuitenkin on, ettei takauksen myöntämiseen liity merkittäviä riskejä ja että takaukselle asetetaan vastavakuus. Vastavakuuden ei tarvitse olla turvaava.

Valtiontakauksen kohteena olevien lainojen pääomaa saa samanaikaisesti olla maksamatta enintään 80 miljoonaa euroa. Uusia takauksia voidaan myöntää Makeran käyttösuunnitelmassa vuo-

sittain vahvistetun takausvaltuuden enimmäismäärän rajoissa. Takausten myöntämistä rajataan säädösten mukaan myös siten, että takaus voi kohdistua vain osaan investointihankkeen kokonaisrahoituksesta. Enimmillään takauksen määrä hanketta kohden voi olla 500 000 euroa. Takaukseen sisältyy laskennallinen tukiosuus, joka on tukikohteesta riippuen ja eräissä tukikohteissa ministeriön vuosittain antaman tukimääräilmoituksen mukaisesti 0,15—5 prosenttia myönnettävän takauksen määrästä. Takausta sovelletaan tukimuotona tällä hetkellä kotieläintalouden ja kasvihuonetuotannon keskeisiin rakentamiskohteisiin.

Valtiontakauksesta peritään tuen saajalta kertamaksu, joka määräytyy prosentuaalisena osuutena takauksen kohteena olevan lainan määrästä, mutta on enintään 200 euroa. Lisäksi peritään kahdesti vuodessa takausmaksua, jonka suuruus on 0,75 prosenttia takauksen kohteena olevan lainan jäljellä olevasta määrästä.

Takauksista perittävät maksut tuloutetaan Makeraan. Toisaalta valtiontakauksista mahdollisesti aiheutuvat tappiot vastaavasti maksetaan Makeran varoista. Toistaiseksi rahaston menetykset vastuiden toteutumisesta ovat olleet varsin vähäiset. Valtiontakauksista Makeralle aiheutuneet menot ja kertyneet tulot on esitetty liitteessä 3. Takaustappiot ovat olleet toistaiseksi pienemmät kuin takauksista kertyneet maksut.

Vaikka takausten tarve investoivien tilojen keskuudessa on lisääntynyt, valtiontakauksen piirissä oleva lainakanta on vielä suhteellisen pieni. Vuoden 2011 lopussa takauksen kohteena oleva lainakanta oli yhteensä 21,1 miljoonaa euroa. Uusia takauksia myönnettiin vuonna 2011 yhteensä 31 hankkeelle yhteensä 6,5 miljoonan euron edestä, jolloin keskimääräiseksi takauksen määräksi investointihanketta kohden muodostuu noin 210 000 euroa.

Luotonantajan tehtävänä on välittää takauksen saajalta perittävät takausmaksut valtiolle. Luotonantajille maksetaan tämän tehtävän hoitamisesta korvauksena puolivuositain 0,2 prosenttia takausluoton kulloinkin jäljellä olevasta määrästä. Takaushakemusten vähäisyydestä johtuen luotonantajille maksetut vuotuiset palkkiot ovat toistaiseksi jääneet vielä alle 60 000 euron tasolle.

Vuonna 2011 uusien myönnettyjen takausten lukumäärä jäi aikaisemmin vallinneelle tasolle, vaikka takauksen piirissä olevien tukikohteiden määrää laajennettiin keväällä 2011. Kohteiden määrän laajennuksen yhteydessä on päädytty arvioon, että takaustoiminnassa olisi lähivuosina tarpeen varautua noin 15—17 miljoonan euron vuotuisten uusien takausten myöntämiseen. Valtiontakausten hakemiseen liittyvä laimeus johtuu todennäköisesti siitä, että maatalouden heikko kannattavuustilanne ja talouden epävarmuus ovat poikkeuksellisen paljon heikentäneet viljelijöiden investointiaktiivisuutta ja jarruttaneet erityisesti suurten ja sitä kautta suhteellisen paljon riskiä sisältävien investointihankkeiden suunnittelua ja toteutusta. Mikäli maatalouden näkymät muuttuvat lähivuosina investointien kannalta suotuisampaan suuntaan, takaushakemusten määrä voi muiden rahoitustukihakemusten määrän ohella lähteä jälleen kasvuun. Tällöin, jos takausten myöntämistä jatkettaisiin ja myöntövaltuudet nostettaisiin arvioidun tarpeen mukaiseksi, rakennetukilain mukainen 80 miljoonan euron limiitti voisi vähitellen tulla vastaan. Arvioitua laimeampi kiinnostus takausten hakemiseen johtuu osaltaan myös siitä, että takausta pidetään yleisesti tuen saajan kannalta kalliina tukimuotona. Nykyiset takausmaksut muodostavat 1,5 prosentin lisäkustannuksen lainan saajalle muiden lainasta koituvien kustannusten ohella.

Makeran kannalta takaustoiminnan jatkaminen toistaiseksi nykyisellään ei ole suuri ongelma, jos takauksista koituvat tappiot säilyvät arvioidulla maltillisella tasolla. Vaikka takaustoiminta laajenee, tappioiden suhteellisen osuuden toiminnasta ei odoteta muuttuvan. Lisäksi takaustoiminnan laajetessa myös takausprovisioista saatavat tulot lisääntyvät vastaavasti.

Maatilatalouden valtiontakauksiin liittyvistä tehtävistä huolehtivat maa- ja metsätalousministeriö, Mavi ja ELY -keskukset ja luottolaitokset seuraavasti:

- Maa- ja metsätalousministeriö huolehtii lainsäädännön valmistelusta sekä tehtäväalueen strategisesta ja toiminnallisesta tulosohjauksesta. Ministeriö vahvistaa rahaston vuotuisessa käyttösuunnitelmassa myös vuotuisen takausvaltuuden. Ministeriö vahvistaa ELY-keskusten käyttöön takausvaltuutta tarpeen mukaan korkotukilainojen myöntövaltuuden ja avustusvarojen vahvistamisen yhteydessä.
- Mavi seuraa takauskiintiön käyttöä. Mavi myös vastaanottaa luottolaitosten välittämät takausmaksut, vastaa niiden maksuliikenteeseen ja kirjanpitoon ja liittyvistä tehtävistä osana Makeran taloushallintoa, seuraa luottolaitosten toimittamien pankkisanomien avulla takausluottojen määrää ja niihin liittyvän tuen kulumaa sekä raportoi ministeriölle. Mavi vastaa myös takauksiin liittyvän tuen valvonnan järjestämisestä.
- ELY-keskusten E-vastuualueen tehtäviin kuuluvat takaushakemusten käsittely sekä valtiontakauksen ja siihen liittyvän tuen myöntäminen takausten ja tuen seuranta sekä valvonnan suorittaminen. ELY-keskus vastaa valtiontakaukseen liittyvän tuen mahdollisesta takaisinperinnästä.
- Luottolaitos antaa lausunnon takaushakemuksesta ja luottolupauksen lainan myöntämisestä, jos takaus myönnetään. Luottolaitos myöntää valtiontakauksen kohteena olevan lainan, perii takausmaksun ja keskusrahallaitoksensa välityksellä maksaa sen Maville.

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain nojalla ei myönnetä enää uusia valtiontakauksia ja aikaisemmin myönnetty takauslainatkin on jo maksettu. Kolttalain nojalla valtiontakauksia ei voida myöntää lainkaan. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain nojalla valtiontakauksia voidaan myöntää, mutta laki ei ole vielä voimassa eikä päätöksiä valtiontakauksen mahdollisesta käyttöön otosta tehty.

2.3. Valtionlainat ja valtion myyntihintasaamiset

Vuoden 2011 lopussa Makeran valtionlainakanta oli yhteensä noin 229,1 miljoonaa euroa. Valtiosa lainakannasta muodostuu jo jokin aika sitten päättyneistä tukijärjestelmistä myönnettyistä valtionlainoista. Maatalouden aloitus- ja investointituessa valtionlainojen myöntäminen päättyi 2004. Rahoittamisessa valtionlainat korvattiin pankkien tavanomaisessa lainoituksessaan käyttämien varojen varassa tapahtuvalla korkotukilainoituksella. Valtionlainoista luopuminen johtui ennen kaikkea siitä, että maataloudessa artiklan 141-tukiohjelman mukaiset kotieläintalouden ja kasvihuoneviljelyn korkeat investointitukitasot pakottivat avustusmuotoisen tuen osuuden lisäämiseen eikä valtionlainoitusta Makeran varoin ollut enää mahdollista jatkaa. Uusia valtionlainoja myönnetään enää vähäisessä määrin porotalouden ja luontaiselinkeinolain sekä kolttalain mukaisessa tukitoiminnassa. Valtionlainoja on käytetty vielä viime vuosina myös peruskuivatus-toiminnan tukemiseen, mutta lainoituksesta on käytännössä luovuttu vuodesta 2012 lukien. Valtionlainakantaan edelleen sisältyvät voimassa olevat valtionlainat on myönnetty aikanaan maatilalain (188/1977), maaseudun pienimuotoisen elinkeinotoiminnan edistämisestä annetun lain (1031/1986), maaseutuelinkeinolain (1295/1990), maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä annetun lain (1303/1994), maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999), porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain (45/2000), kolttalain (253/1995) ja peruskuivatus-toiminnan tukemisesta annetun lain (947/1997) mukaisiin kohteisiin. Nykyisestä lainakannasta merkittävimmän erän muodostavat kuitenkin maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999) mukaiset lainat, joiden osuus koko lainakannasta oli noin 80 prosenttia kannasta vuoden 2010 lopussa. Näiden lainojen takaisinmaksamisen kokonaisuudessaan arvioidaan kestävän vielä yli 15

vuotta. Erittely Makeran taseessa olevista valtionlainoista ja kauppahintasaamisista on esitetty liitteessä 2.

Valtionlainakanta pienenee nopeasti, koska uusia lainoja ei enää juuri myönnetä. Rahaston vuoden 2010 tilinpäätöksen yhteydessä laaditun arvion mukaan noin 75 prosenttia olemassa olevasta lainakannasta erääntyy seuraavan viiden vuoden aikana. Vuosina 2009—2011 Makerasta on myönnetty uusia valtionlainoja seuraavasti (milj. euroa):

	2009	2010	2011
Kansallisesti rahoitettava aloitustuki (porotalous)	0,50	0,64	0,40
Muut porotalous-, luontaiselinkeino- ja kolttalainat	1,59	0,88	1,26
Peruskuivatuslainat	0,25	0,11	0,47

Uusien myönnettävien lainojen vähäisyydestä johtuen Makeran lainakannan arvioidaan supistuvan 76 miljoonaan euroon vuoteen 2016 mennessä.

Valtio on luottolaitokselle vastuussa 100 prosenttiin asti niistä vuonna 1992 ja sen jälkeen myönnettyjen maaseutuelinkeinolain mukaisten valtionlainojen lopullisista menetyksistä, jotka johtuvat velallisen maksukyvyttömyydestä siltä osin, kuin lainan vakuuksista kertyvät varat eivät riitä kattamaan valtionlainasta maksamatta olevia lyhennyksiä ja korkoja. Makeran vastuusitoumukset koskevat elinkeinonharjoittajina toimiville kotitalouksille myönnettyjä valtionlainoja. Vuoden 1993 alusta lukien valtio on ollut edellä mainituin tavoin 80 prosenttiin asti vastuussa ennen vuotta 1992 maatilatalouden kehittämisrahaston varoista myönnettyjen maatilatalouden luottojen menetyksistä. Edellytyksenä on, että lainaa ei olisi voitu ennen vuotta 1993 irtisanoa. Näiden lainojen määrä on kuitenkin enää alle 4 prosenttia koko valtionlainakannasta ja sen osuus vähenee nopeasti.

Vaikka euromääräisesti valtion vastuusitoumukset ovat edelleen suuret eli lähes koko valtionlainakanta, eivät valtionvastuusta aiheutuneet menetykset suhteessa kokonaisvastuuseen ole olleet erityisen merkittäviä. Vuosien 2005—2011 välisenä aikana vastuuhyvityksiä on maksettu yhteensä noin 2,8 miljoonaa euroa (Liite 3) eli keskimäärin noin 400 000 euroa vuodessa. Lainakannan pienentyessä valtionvastuusta rahastolle muodostuva riski jatkuvasti supistuu.

Valtionlainakannan pienentyessä myös lainoista kertyvät korkotulot rahastolle käyvät vähitellen yhä pienemmiksi. Elinkeinoonharjoittajille myönnettyissä valtionlainoissa lainaan sisältyvä korkoetus on ollut enintään 5 prosenttia lainan kokonaiskorosta. Korkotason kehitys vaikuttaa suoraan toteutuvan korkoetuuden määrään. Tuen saajan on kuitenkin maksettava lainasta aina vähintään kahden prosentin korkoa valtiolle. Koska markkinakorkojen taso on ollut verraten matala koko 2000-luvun ajan, on lainoista valtiolle maksettava korko liikkunut jatkuvasti lähellä kahden prosentin tasoa. Vuonna 2011 valtionlainoista kertyi korkotuloja rahastolle yhteensä noin 5,5 miljoonaa euroa. Vuonna 2006 korkotuloja oli vielä noin 13,9 miljoonaa euroa.

Valtionlainojen hoitamiseen liittyvät tehtävät, kuten myöntäminen, seuranta ja korkoetuuden kulumisen seuranta sekä lyhennys- ja korkomaksujen perintä ja tilitys Makeralle hoidetaan valtion puolesta rahalaitoksissa. Tämän tehtävän suorittamisesta on rahalaitoksille vuosittain maksettu Makeran varoista erillistä hoitopalkkiota. Hoitopalkkion suuruus on määräytynyt prosentuaalisena osuutena lainojen kulloinkin jäljellä olevasta määrästä. Koska valtionlainakanta jatku-

vasti pienentyy, ovat hoitopalkkiomenot pienentyneet vastaavasti. Vuonna 2006 hoitopalkkioihin käytettiin noin 4,34 miljoonaa euroa, mutta vuonna 2011 enää 1,86 miljoonaa euroa.

Uudessa porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetukilaissa on poistuvasta porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaista poiketen otettu mukaan korkotukilainat rahoitusinstrumentiksi avustusten ja valtionlainojen rinnalle. Lainsäädännössä valmius korkotukilainojen käyttöönottoon myös porotalouden ja luontaiselinkeinojen tukitoiminnassa olisi siis mahdollista. Rahoituslaitokset eivät kuitenkaan ole erityisen kiinnostuneita myöntämään korkotukilainoja kyseisen lain mukaisiin tukikohteisiin, koska lainat olisi myönnettävä pankkien tavanomaisessa lainoituksessaan käyttämien varojen varassa, eikä tarvittavia vakuuksia useinkaan riittävässä määrin löydy mainittuihin rahoituskohteisiin. Korkotukilainoihin siirtyminen edellyttäisi todennäköisesti erillistä kansallista päätöstä valtiontakausjärjestelmän laajentamista myös porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain mukaisiin kohteisiin.

Kolttalakiin ei ainakaan toistaiseksi ole tehty vastaavaa kokonaisuudistusta kuin porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituksessa, eikä voimassa olevassa kolttalaissa ole annettu mahdollisuutta korkotukilainojen myöntämiseen. Korkotukilainoituksen käyttöönottoon kolttalain mukaisissa toimissa sisältyisi kuitenkin vastaavia vakuuksiin liittyviä ongelmia kuin porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituksessa.

Maatilatalouden valtionlainoihin liittyvistä tehtävistä huolehtivat maa- ja metsätalousministeriö, Mavi ja ELY -keskukset sekä luottolaitokset seuraavasti:

- Maa- ja metsätalousministeriö huolehtii lainsäädännön valmistelusta sekä tehtäväalueen strategisesta ja toiminnallisesta tulosohjauksesta. Ministeriö vahvistaa rahaston vuotuisessa käyttösuunnitelmassa myös arvion vuotuisista lainatuloista.
- Mavi päättää valtion ja keskusrahallaitosten välisestä velasta ja laatii velkakirjat, vastaanottaa luottolaitosten keskusrahallaitostensa välityksellä maksamat valtionlainojen korot ja lyhennykset, maksaa lainojen hoitopalkkiot sekä vastaa lainojen maksuliikenteeseen ja kirjanpitoon liittyvistä tehtävistä osana Makeran taloushallintoa. Mavi seuraa luottolaitosten toimittamien pankkisanomien avulla valtionlainojen määrää sekä koron ja lyhennysten maksuja ja niihin liittyvän tuen kulumaa. Mavi vastaa myös valtionlainoihin liittyvän tuen valvonnan järjestämisestä sekä luottolaitoksissa että lainansaajan luona.
- ELY-keskusten E-vastuualueen tehtäviin kuuluvat valtionlainaan liittyvän tuen myöntäminen, lainan ja tuen myöntöedellytysten seuranta sekä valvonnan suorittaminen. ELY-keskus vastaa valtionlainan määräämisestä irtisanottavaksi ja siihen liittyvän tuen ja hoitopalkkion mahdollisesta takaisinperinnästä.
- Luottolaitos myöntää valtionlainat tuen saajalle niistä varoista, jotka valtio on myöntänyt keskusrahallaitokselle (Kaksi eri velkasuhdetta; valtion ja luottolaitoksen välinen sekä luottolaitoksen ja tuensaajan välinen). Luottolaitos/keskusrahallaitos seuraa lainalle myönnetyn tuen kulumista. Tuen saaja maksaa lainojen lyhennykset ja korot luottolaitokselle, joka tilittää varat keskusrahallaitokselle. Keskusrahallaitos tilittää varat velkakirjaehtoien mukaisesti Maville, joka vie ne Makeran kirjanpitoon.

Jo myönnettyjen porotalouden ja luontaiselinkeinojen valtionlainojen käsittely ei eroa edellä mainitusta. Tarkoitukseen myönnetään kuitenkin myös uusia lainoja rahaston käyttösuunnitelmassa olevasta myöntövaltuudesta. Lainavarat kiintiöidään kuten avustukset ja lainaan liittyvä tukea käsitellään kuten avustuksia ja itse lainan osalta kuten valtiontakaukseen liittyvää lainaa. Kolttalainat myöntää ja hallinnoi kokonaan Lapin ELY-keskuksen E-vastuualue.

Valtion myyntihintasaamiset on lailla 78/2007 siirretty Valtiokonttorin hoidettaviksi. Valtiokonttorin huolehtii korkojen ja lyhennysten laskutuksesta ja perinnästä sekä tilittämisestä Maa-seutuvirastolle, joka vie ne Makeran kirjanpitoon ja huolehtii saaduista varoista. Osa myyntihintasaamisiin liittyvistä tehtävistä on säilytetty edelleen ELY-keskuksilla. Maanmyynnistä, jota nykyisin toteutetaan, ei enää synny sellaisia myyntihintasaamisia, joita Valtiokonttori hoitaisi. Vaikka lain mukaan valtio voi myydä maata velaksi enintään vuoden maksuajalla, käytännössä maanmyynti hoidetaan käteiskauppoina, jolloin osatajat maksavat kauppahinnan suoraan Makeran tilille..

2.4. Peruskuivatustoimintaan myönnettävät avustukset

Peruskuivatustoiminnan tukemisesta annetun lain (947/1997), jäljempänä *tukilaki*, nojalla voidaan myöntää tukea vesilaissa (587/2011) tarkoitetulle ojitusta, keskivedenkorkeuden pysyvää muuttamista tai vesistön säännöstelyä varten perustetulle vesioikeudelliselle yhteisölle tai kiinteistönomistajille yhteistä peruskuivatushanketta varten. Peruskuivatustalain täytäntöönpanosta säädetään tarkemmin asetuksella (530/1998). Peruskuivatushanketta varten tarkoitettu valtion tuki myönnetään nykyisin avustuksena.

Tukilain mukaan peruskuivatustoimintaa on mahdollista tukea erityisistä syistä myös toteuttamalla peruskuivatushanke osittain tai kokonaan valtiontyönä. Toimintatapaa käytettäessä hankkeen toteuttajana oli ELY-keskus ja työn vastaanottajana ojitusyhtiö. Tällöin valtiontyön osalle myönnettiin valtionlainaa tai sekä avustusta että valtionlainaa. Tästä tukimuodosta on tuettujen hankkeiden harvalukuisuuden ja ELY-keskusten oman ympäristörakennuttamistoiminnan vähenemisen takia luovuttu, eikä valtionlainapäätöksiä enää tehdä vuodesta 2012 lähtien.

Peruskuivatustoiminnan avustukset myönnetään Makerasta, jonka käyttösuunnitelmassa tarkoitukseen on vuosittain varattu tarvittava myöntövaltuus. Viime vuosina avustuksiin on vuosittain osoitettu 1,5—2,6 miljoonaa euroa. Myöntövaltuudet ovat kutakuinkin riittäneet kattamaan vuosittaisen rahoitustarpeen. Rahoituspäätöksiä on tehty vuosittain 60—70.

Peruskuivatuksen tarkoitus ja tarve

Maankuivatus luokitellaan yleisesti peruskuivatukseen ja paikalliskuivatukseen. Peruskuivatuksen järjestelyt ovat valuma-alueilla välttämättömiä maa- ja metsätalouden sekä muiden toimintojen maankuivatuksen mahdollistamiseksi. Tilakohtainen paikalliskuivatus ei ole yleensä mahdollista ilman, että kuivatusvesien poisjohtamisesta huolehditaan useiden tilojen yhteisellä peruskuivatuksella. Tämän vuoksi myös tuensaajatahona on yksittäisen tilan sijasta tilojen muodostama yhteisö, käytännössä usein ojitusyhtiö.

On tärkeää, että peruskuivatustoiminnassa ja hankkeita tuettaessa otetaan varsinaisten kuivatustavoitteiden lisäksi huomioon myös tulvariskien hallinnan ja vesistökuormituksen vähentämisen tavoitteet. Hankkeiden rahoituskäsittelyssä on tarpeen hyödyntää myös ELY -keskuksessa oleva vesitaloudellinen, kalataloudellinen sekä luonnonsuojelun osaaminen. Kokonaan uusia peruskuivatushankkeita ei nykyisin käytännössä toteuteta, vaan tuettavat hankkeet ovat luonteeltaan aiemmin toteutettujen hankkeiden peruskorjauksia. Peruskuivatustoimenpiteet käsittävät uomien vedenjohtokyvyn parantamista, valtaojien perkaamista, putkituksia ja pienehköjä pengerryksiä.

Peltojen peruskuivatuksen uudistamiseksi tarpeellisia peruskorjaushankkeita on viime vuosina tehty pääasiassa lähinnä Pohjanmaalla ja Lounais-Suomessa. Tuen kysynnän arvioidaan ainakin näillä alueilla vielä kasvavan lähivuosina nykyisestä, kun huomattava määrä sotien jälkeen oji-

tettujen suurten peltopinta-alojen kuivatusratkaisusta tulee elinkaarensa päähän. Avustustarpeen arvioidaan pysyvän 2—4 milj. euron vuositasolla.

Muu kuivatustoiminnan tukeminen

Maankuivatusta tuetaan viljelysmaan peruskuivatuksen lisäksi myös pellon salaojittamisen investointitukena Makeran varoista. Valtion talousarviosta myönnetään varoja metsänhoitotukena metsäojien kunnostukseen (mom. 30.20.45) sekä tilusjärjestelyiden yhteydessä aiheutuviin kustannuksiin (mom. 30.70.40). Maatalouden ympäristötukimomentin (mom. 30.20.43) määrärahoista edistetään vesitaloudellisia toimenpiteitä myöntämällä tukea ei-tuotannollisten investointien kuten kosteikkojen toteuttamiseen sekä useiden tilojen yhteisten vesitaloudellisten toimenpiteiden suunnitteluun sekä kosteikkoja koskevien yleissuunnitelmien laatimiseen. On tärkeää, että eri tukien ehtoja sovitetaan yhteen, jotta esimerkiksi ympäristökuormituksen vähentämiseen liittyvät tavoitteet voidaan saavuttaa yhtenäisin perustein. Näin voidaan tehostaa toimintaa myös maankuivatukseen liittyvissä erityiskysymyksissä kuten happamien sulfaattimaiden aiheuttamien haittojen vähentämisessä.

Peruskuivatusavustusten hallinnointi

Peruskuivatusavustusasioista huolehtivat maa- ja metsätalousministeriö, Mavi ja ELY-keskukset seuraavasti:

- Maa- ja metsätalousministeriö huolehtii lainsäädännön valmistelusta sekä tehtäväalueen strategisesta ja toiminnallisesta tulosohjauksesta. Ministeriö jakaa maatilatalouden kokonaisavustusmäärän ELY -kohtaisiin kiintiöihin ja seuraa määrärahojen riittävyyttä ELY-keskuksilta tulevien ilmoitusten perusteella.
- Mavi huolehtii avustusten ja lainojen kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvistä tehtävistä osana Makeran taloushallintoa.
- ELY-keskusten E-vastuualueen tehtäviin kuuluvat hakemusten käsittely, tuen myöntäminen, maksatushakemusten käsittely, maksuspäätökset sekä kalatalousnäkökulmien huomioonoton varmistaminen. Lisäksi E-vastuualue valvoo osakastoina tehtävien hankkeiden toteuttamista, kunnossapitoa sekä niihin liittyvien rahoitusehtojen noudattamista.
- ELY-keskusten Y-vastuualueet huolehtivat siitä, että vesitaloudelliset ja ympäristönäkökohdat otetaan huomioon tuettavissa hankkeissa. Y-vastuualueella on myös asiantuntemusta arvioida tukemisen edellytyksenä olevaa hankkeen kustannusten kohtuullisuutta hankkeesta saataviin hyötyihin nähden.

Peruskuivatusavustusten jakoprosessi oli maa- ja metsätalousministeriön ja Mavin vuoden 2011 tulossopimuksen mukaisesti tarkoitus siirtää tehtäväksi kokonaisuudessaan Mavissa, mutta tätä ei voitu toteuttaa voimassa olevien säädösten vuoksi. Vuoden 2012 aikana prosessia tullaan muuttamaan siten, että ministeriö jakaa avustuskiintiöt ELY-keskuksille, jonka jälkeen ne talennetaan Mavissa Rahu-järjestelmään, jotta kiintiöiden seuranta saadaan varmistettua.

Lainsäädännön kehittäminen

Vesitaloudellisten toimenpiteiden tukemisen lainsäädäntöä on tarkoitus uudistaa kokonaisuutena, jossa selvitetään kattavasti kuivatus-, kunnostus- ja vesien tilaan vaikuttavien toimenpiteiden tukemisen säädösten tarkistamisen tarve. Viljelysmaan peruskuivatuksen tukemisen lisäksi tarkastellaan metsien hoidon ja tilusjärjestelyiden puitteissa tuettavaa maankuivatustoimintaa sekä

vesistötoimenpiteiden tukemista. Alustavassa tarkastelussa on peruskuivatuksen tukemisen lainsäädännön kehittämisessä tunnistettu kaksi päävaihtoehtoa.

1. Uudistetaan nykyinen laki ja asetus peruskuivatuksen tukemisesta. Toteutetaan säännösten ajantasaistamisen kannalta tarpeelliset sekä muut tarkoituksenmukaiset muutokset kuten Mavin tehtäviä ja valtion töitä koskeva sääntely sekä kehitetään ja yhdenmukaistetaan erityisesti tukitasoja, ympäristöön liittyvien ja kalataloudellisten näkökohtien huomioon ottamista sekä valvontaa koskeva sääntely.
2. Säädetään peruskuivatuksen tukemisesta muiden maatalouden investointitukien osana ja samalla yhdenmukaistetaan myös muiden kuivatustoimenpiteiden tukeminen. Selvitetään tarve yhtenäistää tuettavien kuivatustoimenpiteiden vaatimukset muussa lainsäädännössä (vesilaki, ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki). Yhtenäistetään vesitaloudellisten toimenpiteiden tukemisen säädökset yhteistyössä ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön kala- ja riistaosaston kanssa. Vesitaloudellisia toimenpiteitä tuettaessa voitaisiin ottaa huomioon myös kuivatuksen tavoitteet.

2.5. Makerasta rahoitettu tutkimus- ja kehittämistoiminta

Makeran varojen keskeinen käyttötarkoitus Makera-lain mukaan on maatilatalouden rakenteen parantaminen, maaseutuelinkeinojen edistäminen, maaseudun elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien parantaminen sekä näiden toimenpiteiden kehittämisen edistäminen. Tutkimus- ja kehittämishankkeiden käytännön hallinnosta säädetään tarkemmin niistä annetussa laissa (1413/2011). Makeran merkitys tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoituslähteenä on siinä, että tutkimus- ja kehittämistoimintaa tarvitaan niiden maatilatalouden kehittämisen päämäärien saavuttamiseksi, joita varten Makera on olemassa. Siksi rahaston käyttösuunnitelmassa erotetaan vuosittain erikseen päätettävä summa tutkimus- ja kehittämistoimintaan.

Makerasta rahoitettava tutkimustoiminta eroaa muusta tutkimuksesta siten, että sieltä rahoitetaan ensisijaisesti soveltavaa, elinkeinon kestävästä kilpailukykyä edistävää tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä hallinnon politiikkatarpeiden tarvitsemaa tutkimusta. Tällaiselle tutkimus- ja kehittämistoiminnalle on muista rahoituslähteistä erittäin vaikea saada rahoitusta, mutta sen tarve on aina vain suurempaa sektorille suunnattujen vaatimusten kasvaessa.

Koko Suomen tutkimuskentässä Tekes ja Suomen Akatemia ovat selvästi tärkeimmät tutkimuksen rahoittajat. Vuonna 2011 Tekes myönsi rahoitusta 610 miljoonan euroa, josta 203 miljoonaa euroa (noin 33 prosenttia) ohjattiin tutkimusrahoituksena yliopistoille, tutkimuslaitoksille ja ammattikorkeakouluille. Tekes rahoitti myös 81 miljoonalla eurolla strategisia huippuosaamiskeskittymiä (SHOKit). Suomen Akatemia puolestaan rahoitti tutkimusta vuonna 2011 noin 300 miljoonalla eurolla, pääosin yliopistoja ja tutkimuslaitoksia. Se rahoittaa myös ns. tutkimuksen huippuyksiköitä (Centres of Excellence).

Suomessa maataloustutkimus keskittyy pääosin Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskukseen (MTT) sekä toisaalta Helsingin yliopiston maatalous-metsätieteelliseen tiedekuntaan Viikin kampuksella, jossa on myös alan ainoa yliopistotasoinen opetus. Helsingin yliopiston eläinlääketieteellisessä tiedekunnassa tehtävä eläinlääketieteellinen tutkimus on myös pääosin Viikin kampuksella. Elintarvikkeisiin ja ruokaketjuun liittyvää tutkimusta tehdään em. tahojen lisäksi Turun yliopistossa (elintarvikekemian ja biotekniikka) ja Kuopion yliopistossa (ravitsemustiede), sekä useissa tutkimuslaitoksissa, joita ovat muun muassa MTT, Elintarvikevirasto (Evira), Tek-

nologian tutkimuskeskus VTT, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Kuluttajatutkimuskeskus (KTK) ja Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL).

Maataloustutkimuksen rahoittajina Tekes ja Suomen Akatemia ovat varsin vaatimattomia: Tekesin vuoden 2011 julkisen tutkimuksen rahoituksesta alle 5 miljoonaa euroa on myönnetty maatalous- ja elintarvikepuolen tutkimuksiin ja siitäkin suurin osa, noin 3,6 miljoonaa euroa, elintarvikepuolelle. Elintarviketutkimukseen Tekes panosti kahdella ohjelmalla 1990- ja 2000-lukujen vaihteissa sekä parhaillaan meneillään olevalla Sapuska-ohjelmalla, joka luo vientimarkkinoita elintarvikealan pk-sektorille. Lisäksi Tekesin T&K&I-yritysrahoituksen (tutkimukseen, kehittämiseen ja innovointiin tarkoitetun rahoituksen) määrä vuonna 2011 elintarvikealan yrityksille oli runsas 10 miljoonaa euroa. Suomen Akatemia puolestaan myönsi vuosina 2006—2010 maatalous- ja elintarviketutkimukseen vuositasona vain noin 2 miljoonaa euroa. Lisäksi myöntöprosentti (11,1 %) on ollut keskimääräistä matalampi, mikä viittaa siihen, ettei maataloustutkimus menesty kovin hyvin muiden bio- ja ympäristötieteiden kanssa. Kuitenkin elintarvikealan tutkimus on ollut varsin hyvätasoisista ja saanut kohtuullisesti rahoitusta Suomen Akatemiasta. Suomen Akatemialla oli vuosina 2007—2011 erityinen ELVIRA-ohjelma (ravitseminen, elintarvikkeet ja terveys), johon Akatemia myönsi rahoitusta yhteensä 7 miljoonaa euroa, minkä lisäksi maa- ja metsätalousministeriö rahoitti kahta hanketta ja Tekesillä oli ohjelmaan liittyvä oma haku, jossa rahoitettiin muutamia hankkeita.

Maa- ja metsätalousministeriön vapaasti kilpailtava tutkimusrahoitus (koko sektorilla) on näihin kahteen suureen toimijaan nähden hyvin vaatimaton: vuonna 2011 rahoitus oli yhteensä noin 9 miljoonaa euroa, josta maa- ja elintarviketalouteen ohjattiin runsaat 5 miljoonaa. Kuitenkin maa- ja elintarviketalouden alalla tämä rahoitus on varsin huomattava. Tämän vapaasti kilpailun rahoituksen lisäksi maa- ja metsätalousministeriön sektorilla on myös ns. sidottua tutkimusrahoitusta budjettirahoituksena hallinnonalan tutkimuslaitoksille eli Maatalouden tutkimuslaitokselle (MTT), Eviralle, Metsäntutkimuslaitokselle (Metla), RKTL:lle ja Geodeettiselle laitokselle.

Ruotsin maataloustutkimuksen säätiö (Stiftelsen Lantbruksforskning) teetti vuonna 2011 selvityksen maataloustutkimuksesta ja sen rahoituksesta joissakin OECD-maissa. Raportin mukaan useimpiin muihin maihin (Ruotsi, Tanska, Hollanti, Ranska, Iso-Britannia ja USA) verrattuna Suomen maataloustutkimus on melko vähäistä ja julkinen rahoitus sille on hyvin vaatimatonta ja vain pienentynyt entisestään viime vuosina. Kuitenkin Suomen maataloustutkimus on OECD-maiden huippua useilla aloilla (Suomen Akatemian tieteen taso -raportti) ja elintarviketutkimus joiltakin osin erityisen korkeatasoista (mm. elintarvikehygieniä, ravitseminen). Myös maa- ja metsätalousministeriön tutkimuslaitosarvioinnissa todettiin, että Suomen maatalous- ja elintarviketutkimus ovat kansainvälisesti hyvin korkeatasoista, paikoin maailman huippua. Suurena haasteena arvioinnissa nähtiin kuitenkin se, miten tutkimustulokset saataisiin paremmin suoraan käytäntöön. Ottaen huomioon muiden tutkimusrahoittajien käytänteet maataloustutkimuksen rahoittamisessa ainakin lyhyellä aikavälillä Suomen maataloustutkimus on näin ollen hyvin riippuvainen maa- ja metsätalousministeriön rahoituksesta. Pidemmällä aikavälillä on tarpeen tarkastella sitä, miten alan tutkimus voidaan turvata sen kilpaillessa muiden tieteenalojen kanssa samasta tutkimusrahoituksesta.

Niin sanottua kilpailtavaa tutkimusrahoitusta varten maa- ja metsätalousministeriön pääluokassa on erillinen määrärahamomentti tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoittamista varten (Tutkimus ja kehittäminen, 30.01.22). Nämä tutkimusmäärärahat (ennen yhteistutkimusvarat) ovat muodostaneet yhdessä Makeran tutkimus- ja kehittämismäärärahojen kanssa toisiaan täydentävän kokonaisuuden. Budjetista tulevia T&K-varoja ohjataan ensisijaisesti muiden kuin maa- ja elintarviketalouden hankkeisiin.

Maa- ja elintarvikealan tutkimuksessa on painotettu ja tulevaisuudessa painotetaan yhä enemmän monitieteistä lähestymistapaa, kansainvälistä yhteistyötä ja verkostoitumista. Jatkossa esim. laaja-alaiset riskienhallintaan liittyvät tarpeen nousevat yhä vahvemmin esille. Maatalouspolitiikan näkyvissä olevat tarpeet korostavat myös tutkimus- ja kehittämishankkeiden merkitystä; tämä kaikki sopii hyvin myös Makeran toiminta-ajatukseen, jossa tavoitteena on tukea suomalaista maatilataloutta.

Makerasta on noin 20 vuoden ajan vuosittain myönnetty rahoitusta sekä maaseutuelinkeinojen tutkimukseen että valtakunnallisiin maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeisiin. Vuosien 2009 ja 2011 lainmuutosten jälkeen rahoitusta on voitu myöntää maa- ja elintarviketalouden sekä valtakunnallisiin maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeisiin. Rahoituksen suuruus vuosina 2002—2011 on ollut maa- ja elintarviketalouden hankkeille 5,3 miljoonaa euroa ja vuonna 2012 5,1 miljoonaa euroa, maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeille Makerasta on varattu vuosittain 0,51 miljoonaa euroa; pääosa maaseudun T&K -hankerahasta on tullut budjettivaroista. Lisäksi Makerasta on rahoitettu porotalous- ja luontaiselinkeinojen tutkimusta noin 0,35 miljoonalla eurolla vuosittain.

Maa- ja elintarviketalouden Makera-rahoitusta on kohdistettu erityisesti maatilatalouteen liittyviin tutkimustarpeisiin. Rahoituksella on pyritty edistämään elinkeinon kestävästä kilpailukykyä, vähentämään ympäristökuormitusta, parantamaan kasvi- ja eläinterveyttä ja lisäämään eläinten hyvinvointia, torjumaan ilmastonmuutosta ja sopeutumaan siihen, lisäämään valkuaismavaraisuutta ja luomutuotantoa, vahvistamaan elintarvikealan pk-yritysten kilpailukykyä sekä tuottamaan tutkimustietoa hallinnonalan ja koko elintarvikeketjun tarpeisiin. Osa hankkeista liittyy suoraan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tarpeisiin, kuten luonnonhaittakorvausjärjestelmään, erilaisiin tukiin liittyviin tutkimuksiin sekä mm. EU-vaikuttamiseen ja kansainvälisiin sopimuksiin. Osa rahoituksesta taas suuntautuu elinkeinon kestävästä kilpailukyvyn kehittämiseen tai muihin yhteiskunnallisesti tärkeisiin aiheisiin. Tällaisten tutkimusten rahoitus on ollut pääosin maa- ja metsätalousministeriön vastuulla, sillä Suomen Akatemia rahoittaa lähinnä tieteellistä huippututkimusta, jonka käytäntöön vienti on yleensä varsin kaukana. Toisaalta Tekes vaatii mukaan yrityskumppaneita, joita on usein vaikea löytää, sillä käytännössä maatilat eivät pysty itse rahoittamaan tutkimusta. Siksi maa- ja metsätalousministeriön sitomaton tutkimusrahoitus on hyvin tärkeä, kun halutaan tukea lähellä käytäntöä olevaa tutkimusta ja kehittämistä sekä tietoon pohjautuvaa päätöksentekoa (evidence based policy).

Maa- ja elintarviketalouden tutkimusrahoitusta on koordinoanut maa- ja metsätalousministeriön maatalousosasto, joka on vuosittain määritellyt tutkimusrahoituksen painoalueet. Ne voi jakaa kolmeen pääluokkaan: 1) kilpailukyvyn strateginen ja taloudellinen perusta ja sitä tukeva politiikka, 2) kestävät alkutuotannon tuotantojärjestelmät ja teknologiat ja 3) kuluttajalähtöinen tuotekehitys, laatu ja kuluttaja. Painoalueiden määrittelyssä on otettu huomioon muiden ministeriön T&K -varojen kohdistuminen, T&K -strategia sekä elinkeinon tarpeet.

Makerasta on rahoitettu seuraavia alueita (suluissa vuosien 2003—2012 rahoitus):

- maatalouspolitiikka ja sen vaihtoehtoiset polut, maatalouspolitiikan muutostarpeet sekä muutoksia analysoiva ja ennalta varautuva tutkimus ja maa- ja elintarviketalouden pitkän aikavälin kehittämisvaihtoehdot (3 450 000 euroa)
- maatalouden tukiriippuvuuden vähentäminen ja kilpailukyvyn lisääminen, maatilojen kannattavuus, riskienhallinta ja johtaminen, talous ja kilpailukyky (3 850 000 euroa)
- uudet tuotantoteknologiat, suurten kotieläintilojen teknologioiden yhteensovittaminen ihmisten ja eläinten tarpeisiin, laajentavien tilojen ongelmat, tuotantoprosessien ja riskien kokonaisvaltainen hallinta (2 250 000 euroa)

- rakentamistutkimus (1 850 000 euroa)
- maatalouden ympäristö- ja ravinnekuormituksen hallinta, ympäristö- ja turvallisuusnäkökohdat suomalaisen maatalouden politiikka- ja kilpailustrategiassa (3 710 000 euroa)
- maaperätutkimus, ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen (4 060 000 euroa)
- jätteiden biokaasutus ja turvallinen käsittely, bioenergiatutkimus (1 910 000 euroa)
- eläinten hyvinvointi ja terveys, kasvinterveys, eläimistä ihmisiin tarttuvien tautien (zoonootit) torjunta, elintarviketurvallisuus (7 070 000 euroa)
- kestävään kotieläintalouteen liittyvä tutkimus, ruokinta ja jalostus, eläingenivarat (4 087 000 euroa, josta hevostalouden tutkimus 760 000 euroa)
- luomututkimus (kansallinen sekä yhteiseurooppalainen CORE Organic ERA-Net) (3 595 000 euroa)
- puutarhatalouden tutkimus (3 513 000 euroa)
- kestävään kasvintuotantoon ja valkuaisomavaraisuuteen liittyvä tutkimus, kasvigeenivarat (6 273 000 euroa)
- elintarvikealan pk-yritysten kilpailukyvyyn vahvistaminen, kuluttajien luottamus (1 530 000 euroa)
- elintarvikeketjun laatustrategiaa tukeva tutkimus, ruokajärjestelmän vastuullisuuteen liittyvä tutkimus, sivuvirrat ja funktionaaliset tuotteet, lähiruoka (2 304 000 euroa)
- MTT:n palvelusopimus (vuodesta 2008 alkaen yht. noin 2 000 000 euroa)
- lisäksi vuosina 2010 ja 2011 siirrettiin kansallisista tuista Makeran tutkimus- ja kehittämishankkeeseen yhteensä 4 500 000 euroa sika- ja siipikarjasektorin (3 000 000 euroa) sekä peruna- ja siementuotannon kehittämishankkeisiin (900 000 ja 600 000 euroa vastaavasti)

Agrobio- ja geenitekniikan tutkimusta, biokaasututkimusta, vesiensuojelun sekä luonnon monimuotoisuuden tutkimusohjelmia sekä kuluttaja- ja elintarviketutkimusta on vuosina 2003—2007 rahoitettu pääosin ministeriön yhteistutkimusvaroista, mutta näiden varojen vähenemisen vuoksi myös Makerasta on rahoitettu maa- ja elintarviketutkimusta laajemmin.

Makeran tutkimusvarojen lisäksi todellinen hankerahoitus näille alueille on noin kaksinkertainen, sillä etenkin maa- ja metsätalousministeriön alaisilta tutkimuslaitoksilta vaaditaan vähintään 50 prosentin panostusta hankkeisiin Makera-rahoituksen lisäksi. Tästä osa on ns. omaa rahoitusta, mutta etenkin viime vuosina hankkeisiin on tullut mukaan myös aivan ulkopuolista rahoitusta mm. yrityksiltä. Osa hankkeista on toteutettu kansainvälisessä yhteistyössä (pohjoismaisella ja EU-tasolla), jolloin mukana on ollut huomattavan suuri määrä muiden maiden tutkimusrahoitusta.

Valtakunnallisiin maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeisiin on valtion talousarviossa varattu vuosittain noin 3 miljoonaa euroa, minkä lisäksi Makeran käyttösuunnitelmaan on vuosittain otettu noin 0,5 miljoonan euron myöntövaltuus samaan tarkoitukseen. Kahden eri rahoituslähteen käyttö samaan tarkoitukseen (maaseudun tutkimus ja kehittäminen) maa- ja metsätalousministeriössä on aikanaan johtunut tehtävien siirrosta sisäasiainministeriöstä maa- ja metsätalousministeriöön ja siihen liittyvistä määrärahajärjestelyistä. Tällä rahoituksella on tuettu laajoja hankkeita, joilla on valtakunnallista maaseutupoliittista merkitystä ja joita on voitu soveltaa laajasti maaseudun kehittämistoimissa. Määrärahan ja myöntämisvaltuuden käyttöä on ohjattu erityisesti hallituksen maaseutupoliittisten asiakirjojen (erityisohjelmat, selonteot, periaatepäätökset) sekä maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmän laatimien kokonaisohjelmien kehittämisehdotusten eteenpäin viemiseen sekä muun muassa käynnistetty aikanaan luomualan tutkimus- ja koulutustyö, kehitetty maaseutumatkailun laatuluokitukset, saatu aikaan maanlaajuinen maaseu-

tuprofessori -järjestelmä, edistetty korkeakoulutasoista maaseutumaisteriopetusta Rural Studies -opintoja tukemalla, kehitetty pk-elintarvikeyritysten mahdollisuuksia jalostuksessa ja tuotteiden markkinoille saattamisessa, nostettu esiin maaseudun uusia toimeentulomahdollisuuksia esimerkiksi luonto- ja maisemayrittäjyydessä, luonnontuotealalla, luovilla aloilla, puutuoteteollisuudessa ja bioenergiasektorilla.

Vuoden 2012 alusta maaseutupolitiikkajaosto ja sen tehtävät sekä talousarvion määräraha siirrettiin työ- ja elinkeinoministeriöön ja maa- ja metsätalousministeriöön jäi maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeisiin Makeran varat (noin 0,5 miljoonaa euroa). Makeran rahoitus on nykyisin käytännössä ainoa rahoituslähde, josta maaseudun elinkeinoihin ja hyvinvointiin liittyvää tutkimusta on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla mahdollista rahoittaa. Maaseudun ei-alkutuotantoon sidonnaisten mahdollisuuksien, elinvoiman, palvelukysymysten ja maaseudun maankäyttöön liittyvien seikkojen tutkimus on erittäin tärkeää tilanteessa, jossa alkutuotantoa harjoittaa yhä harvempi maaseutuyrittäjä ja perinteiset julkisen ja yksityisen sektorin työpaikat ovat rajussa rakennemuutoksessa. Vastuu maaseudun kehittämiseen liittyvistä asioista on maa- ja metsätalousministeriöllä. Tätä varten on tarpeen saada myös riittävää tutkimustietoa maaseudun kehittämiseen liittyvien toimenpiteiden perustaksi. On mahdollista, ettei työ- ja elinkeinoministeriöön siirretyn määrärahan mitoitus enää säily aikaisempien vuosien tasolla. Tämä tarkoittaisi käytännössä valtakunnallisen hanketoiminnan loppumista ja erityisesti suomalaisen maaseutututkimuksen alasajoa, sillä määrärahan pienuudesta huolimatta momentti on ollut varsin keskeinen maaseutututkimuksen rahoituslähde. Jos työ- ja elinkeinoministeriön määräraha supistuu merkittävästi ja siitä rahoitetaan edelleen muun muassa maaseutuprofessorit, Makera jäisi todennäköisesti ainoaksi laaja-alaiseen maaseutututkimukseen ja kehittämiseen liittyväksi rahoituslähteeksi. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä laatii edelleen vuosittain tutkimuksen painopistealueet ja esittää ne maa- ja metsätalousministeriölle, joka noudattaa niitä omassa rahoitustoiminnassaan. Makeran osuutta on ajateltu suunnavaksi ennen kaikkea sellaisiin maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeisiin, joilla on läheinen kytkentä maa- ja metsätalousministeriön perustehtäviin.

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen kehittämiseen liittyvää tutkimusta on tuettu Makerasta vuodesta 1986 alkaen. Vuodesta 1995 alkaen on tuettu samalla määrärahalla myös kolta-alueen kehittämiseen liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä. Hakemusten määrä on ollut viime vuosina 10—20 kappaletta. Noin puolet tuetuista hankkeista on liittynyt porotalouden kehittämiseen liittyviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kalastukseen ja metsästyksen liittyvien tutkimusten osuus tuetuista hankkeista on noin 20 prosenttia. Tukea on myös myönnetty saamelaisen kulttuuriin liittyviin tutkimuksiin ja selvityksiin, eräänä erityisenä kohteena tällä alueella on ollut kolta-alueen kehittämiseen liittyvien tutkimusten ja selvitysten tukeminen. Porotalous- ja luontaiselinkeinojen tutkimuksen neuvottelukunta on ollut mukana hankearvioinnissa sekä painopisteiden ja toiminnan suuntaviivojen määrittelyssä. Tukemisen päämääränä on porotalouden ja luontaiselinkeinojen elinkeinotoiminnan edistäminen ja monipuolistaminen sekä ihmisten hyvinvointi huomioon ottaen ministeriön tutkimusstrategian ja siihen liittyen ympäristönäkökohdat, kestävä kehitys ja perinteen siirtäminen.

Maa- ja metsätalousministeriö huolehtii lainsäädännön valmistelusta sekä tehtäväalueen strategisesta ja toiminnallisesta tulosoikeudesta. Ministeriö myös huolehtii vuotuisen haun avaamisesta, hakemusten käsittelystä, rahoituksen myöntämisestä, maksamisesta, seurannasta ja valvonnasta sekä mahdollisesta takaisinperinnästä sekä rahoituksen kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvistä tehtävistä osana Makeran taloushallintoa. Sen jälkeen, kun laki porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista tulee voimaan, näistä toimeenpanotehtävistä huolehtii Lapin ELY-keskus.

Makeran rahoitus on viime vuosina suuntautunut maaseutuelinkeinojen tutkimuksesta laajemmin koko maa- ja elintarviketalouden tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Makerasta on myös rahoitettu mm. sika- ja siipikarjasektorin sekä peruna- ja siementuotannon kehittämishankkeita, joiden tavoitteena on tuoda elinkeinolle nopeaa, käytännön hyötyä. Joka vuosi rahoitushakuun määritellään kunkin vuoden tärkeimmän painopisteet. Tässä työssä otetaan huomioon hallitusohjelmasta sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tutkimus- ja kehittämisstrategiasta, samoin kuin ministeriön tutkimusneuvottelukunnan ja Makera-ryhmän kautta esille nousevat kohteet, joihin erityisesti halutaan kohdentaa T&K-rahoitusta. Makera-ryhmän kautta saadaan mukaan myös tutkimuksen riittävä yhteys elinkeinotoimintaan ja käytäntöön. Työtä koordinoidaan yhdessä yleisen osaston hallinnoimien tutkimus- ja kehittämismäärärahojen kanssa päälekkäisyyksien ja toisaalta aukkopaiikkojen välttämiseksi. Määrärahojen viimeaikaisen voimakkaan vähenemisen vuoksi on yhä tärkeämpää kiinnittää huomiota siihen, miten rahoitusta suunnataan. Käytännössä rahoitus on ainakin kaksinkertainen ministeriön panostukseen nähden, kun tutkimuslaitokset ja yliopistot panostavat hankkeisiin omia resurssejaan ja hankkivat lisäksi ulkopuolista tutkimusrahoitusta.

Sitomattomat tutkimusvarat ovat edellytys sille, että ministeriö voi toimia rahoittajayhteistyössä kansallisten ja kansainvälisten tutkimusrahoittajien kanssa ja hyödyntää laajojen tutkimusohjelmien tarjoamaa lisäarvoa pitkäjänteisessä ja laaja-alaisessa toimialan kehitystyössä. Näillä varoilla voidaan myös aktiivisesti verkottaa tutkimuslaitoksia ja yliopistoja monitieteisiksi tutkimusryhmiksi ja edistää tutkimuksen ja elinkeinoelämän yhteistyötä. Osa ministeriölle tärkeästä tutkimuksesta (mm. eläinten hyvinvointiin liittyvät hankkeet) tulee omien sektoritutkimuslaitosten ulkopuolelta. Sekä kansainvälisissä että EU-tason neuvotteluissa Suomen kansallisen edun kannalta on tärkeää, että neuvottelujen pohjana olevat tutkimustulokset arvostetaan puolueettomiksi ja neutraaleiksi. Tästä syystä jossain tapauksissa tutkimuksen tekeminen on voitava kilpailuttaa haun tai tarjousmenettelyn kautta eikä tilata suoraan alaiselta hallinnolta tai tutkimuslaitokselta. Sitomattomilla tutkimusvaroilla voidaan hankkia laadukkaita ja riippumattomia tietoja.

Yhä tärkeämmäksi tulee myös kansainvälinen tutkimuksen koordinointi ja rahoitus: EU-tasolla biotalous on noussut merkittäväksi tutkimusalueeksi. EU julkaisi helmikuussa 2012 biotalousstrategian "Innovating for Sustainable Growth: A Bioeconomy for Europe" ja sen kolme peruspilaria ovat investoinnit tutkimukseen, innovaatioihin ja osaamiseen, yhä vuorovaikutteisempi politiikka (eri politiikoissa, erityisesti CAP:ssa) ja biotalouden ja markkinoiden kilpailukykyyn parantaminen. Tutkimuspuolella on perustettu yhteistä ohjelmasuunnittelua (Joint Programming): yhtenä suurena globaalina haasteena ja tutkimusalueena onkin "Maatalous, ruokaturva ja ilmastonmuutos". Myös tulosten käytäntöön viemistä sekä eri toimijoiden yhteistyötä pyritään tehostamaan Euroopan tasolla mm. innovaatiokumppanuuksien avulla: yksi näistä on maatalousalalla (European Innovation Partnership, EIP). Myös näitä suunnitelmia pyritään osaltaan toteuttamaan Makeran rahoituksella mm. osallistumalla näiden kansainvälisten tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoitukseen (suomalaiset tutkijat). Näin suhteellisen pienellä tutkimusrahoituspanostuksella saadaan suomalaisia mukaan kansainvälisiin verkostoihin ja sitä kautta saamaan laajalti tietoa tänne sovellettavaksi.

2.6. Makeran maanjärjestelytoiminta

Rahasto on alun perin tarkoitettu asutustoiminnan edistämiseen. Sitten toiminnan painopiste siirtyi aiempaa selkeämmin tilakoon suurentamiseen ja tilusrakenteen parantamiseen. 1980-luvulla maanjärjestelytoiminta piristyi merkittävästi, kun vuoden 1979 alusta lukien voimaan tuli maanhankintaoikeuslaki (391/1978), jolla pyrittiin turvaamaan viljelijäväestön asemaa kiinteistökaupoissa estämällä maa- ja metsätalousmaan siirtymistä muuhun käyttöön silloin, kun

maa oli sopivasti käytettävissä tilakoon suurentamiseen. Kun maanhankintaoikeuslaki kumottiin vuoden 1990-luvun loppupuolella, perinteinen maanjärjestelytoiminta loppui lähes kokonaan.

Makeran varoilla on viime vuosina hankittu maata lähinnä pienimuotoisten uusjakojen ja tilusjärjestelyjen toteuttamisen helpottamiseksi. Kun tilusjärjestelyssä suunnitellaan kohdealueen uutta lohkojaotusta, voidaan näiden ns. vaihtomaiden avulla helpottaa suunnittelua. Käytettäessä tilusjärjestelyä Makeran varoilla hankitun maan luovutuksen toteuttamisvälineenä pystytään tehostamaan maanluovutuksen vaikutuksia tilakokojen suurentamiseen ja tilojen pirstoutumisen vähentämiseen. Saatujen kokemusten mukaan vaihtomaiden käyttömahdollisuus lisää tilusjärjestelyalueella tilusjärjestelyjen yleistä hyväksyttävyyttä ja samalla alentaa tilusjärjestelytoiminnan kustannuksia.

Makeralle hankitut maat välitetään tilusjärjestelyn kohdealueen viljelijöille, jotka maksavat peltoista täyden korvauksen. Tilusjärjestelyn valmistuttua maanhankintaan käytetyt varat tuloutetaan rahastoon. Nousseen hintatason ja saatujen vuokratulojen ansiosta varoja on viime vuosina palautunut rahastoon enemmän kuin ostotoimintaan on käytetty.

Maa- ja metsätalousministeriön tilusjärjestelystrategia vuosille 2008–2013 lähtee siitä, että peltotilusjärjestelyt ovat pääasiallinen tuettava tilusjärjestely. Peltotilusjärjestelyjen vuosituotanto on nykyisin noin 10 000 hehtaaria. Mikäli Makeran varoin pystyttäisiin tilusjärjestelyalueilta hankkimaan maata vuositasolla n. 2,0–2,5 miljoonalla eurolla, voitaisiin tällä tehostaa peltotilusjärjestelyjen vuosituotantoa ja aikaansaamaan parempia tilusjärjestelyratkaisuja.

Maata rahaston varoin on viime vuosina hankittu noin 1–2 miljoonalla eurolla. Tällä hetkellä rahaston hallinnassa on maata yhteensä noin 2 200 hehtaaria, josta peltoa noin 940 hehtaaria.

Lisäksi Makeran välitystä käytetään lunastettaessa Valtiokonttorille perintönä tulleista maista sellaisia, joita voidaan käyttää maatalouden rakenteen parantamiseen tai joilla on muuta vastaavaa käyttöä. Usein nämä ovat peltoja, joita koskee voimassa oleva vuokrasopimus ja vuokraaja haluaa ostaa alueen lisämaaksi. Tällöin alueen käypä hinta selvitetään, maa- ja metsätalousministeriö antaa Valtiokonttorille lausunnon alueen käytettävyydestä sen hallinnonalalla, Valtiokonttori siirtää alueen maa- ja metsätalousministeriön hallintaan, lunastuskorvaus Valtiokonttorille maksetaan Makeran varoista ja sen jälkeen alue myydään siitä kiinnostuneelle käypään hintaan. Muutoin menettely on sama kuin muissakin Makeran maiden luovutuksissa. Käytännössä Makeran varoilla lunastetaan maa-alueita nykyisin lähinnä Etelä-Pohjanmaan Ely-keskuksen alueelta. Tapauksia on ollut 1–2 kappaletta vuodessa.

Vaikka maankäytössä edelleen on mahdollista laatia alueita koskevia käyttösuunnitelmia, käytännössä niitä ei enää tehdä, osin sen johdosta, ettei tarvittavaa osaamista enää ole tehtävää hoitaneiden asiantuntijoiden poistuttua maataloushallinnosta, ja osin siksi, että toiminta on supistunut aikaisempaan verrattuna. Alueet voidaan tarvittaessa myydä ilman vertailua tarvitsijoiden kesken. Alueiden käypä hinta kuitenkin edelleen arvioidaan sekä maata ostettaessa että myytessä hallinnon omien asiantuntijoiden avulla. Käytännössä arviointi tehdään nykyisin usein Maanmittauslaitoksen asiantuntijoiden avulla, ja usein myös luovutuksiin liittyvät asiakirjat laatii Maanmittauslaitoksen edustaja, jollei ELY-keskuksella ole riittävää omaa osaamista asiassa. Ns. notaaritehtävät (lainhuuto, kiinnitys, kiinteistötoimitukset) samoin kuin maanhoitoon liittyvät tehtävät kuitenkin hoidetaan ELY-keskuksissa. Kauppaan sekä maan hoitoon liittyvät maksu- ja seurantatehtävät hoitaa ELY-keskus. Mavi huolehtii osaltaan kirjanpito- ja seuranta-tehtävistä.

3. MAKERA:N ASEMA VALTION TALOUSARVION ULKOPUOLISENA RAHASTONA JA MMM:N HALLINNONALAN TALOUDEN SUUNNITTELUSSA

3.1. Perustuslain säännökset valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista

Vuonna 1992 voimaantulleesta hallitusmuodon muutoksesta uuden perustuslain säätämiseen asti uuden rahaston perustaminen ei ollut mahdollista kuin perustuslainsäätämisyksityksessä. Olemassa olevat rahastot jätettiin kuitenkin tuolloin voimaan. Uudessa perustuslaissa rahastojen perustaminen mahdollistettiin tavallisella lailla, mutta määräenemmistöllä. Määräenemmistövaatimusta sovelletaan myös olemassa olevan rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaiseen laajentamiseen (perustuslain 87 §).

"Lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä."

Perustuslakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) 87 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu:

"Talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta, ja niiden katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Lähtökohtana tulee olla, että talousarvio sisältää kaikki valtion tulot ja menot, ja että rahastojen perustaminen on poikkeuksellista."

"Talousarvion ulkopuoliseen rahastotalouteen on kuitenkin olemassa pysyvää tarvetta, jonka vuoksi on perusteltua saattaa rahastojärjestelmä perustuslain kanssa yhteensopivaksi. Rahastojen etuina ovat niiden toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus sekä mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa. Rahastot mahdollistavat myös varautumisen vuosittain voimakkaasti vaihteleviin menoihin tai menoihin, joiden toteutuminen ylittäänsä on epävarmaa."

"Tehtävän hoitamisen voidaan katsoa välttämättä edellyttävän rahaston perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi hyvin tehtävän hoitamiseen."

"Valtion pysyvän tehtävän hoitaminen saattaa säännöksen tarkoittamalla tavalla ehdottomasti edellyttää rahaston perustamista silloin, kun tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menojen toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa."

Perusteluissa on siten esitetty ensiksikin budjettitalouden tekniset keinot, joita ensisijaisesti on käytettävä tavoiteltuihin joustoihin. Vasta, jos budjettitalouden keinot eivät sovellu pysyvän tehtävän hoitamiseen, voidaan sitä varten perustaa rahasto.

Esimerkkeinä syistä, joiden vuoksi tehtävän hoitamisen voidaan edellyttää vaativan rahaston perustamista, on mainittu:

- määrältään huomattavien menoerien toteutumisen vaikea ennakoitavuus (esimerkiksi valtion takaukset ja vastuut)
- huomattavien menoerien kerääminen tuleviin, ennakoitavissa oleviin tarpeisiin
- laajamittainen lainoitus- ja korkotukitoiminta

Lisäksi perusteluissa on todettu, että eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi rahastojen perustamiseen tulisi suhtautua hyvin pidättyvästi.

Rahastojen perustamisedellytykset poikkeavat siten jonkin verran aikaisemmin perustuslakiin (hallitusmuotoon) sisältyneistä rahaston perustamisedellytyksistä. Käytännössä aikaisemmista rahastoja koskevista lakiehdotuksista annettuihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin sisältyvät arvioinnit ohjaavat myös uuden perustuslain aikaisten lakiehdotusten arviointia, kun ne koskevat rahaston perustamista tai olemassa olevan rahaston toiminnan laajentamista.

Olemassa olevista rahastoista esityksen perusteluissa on todettu:

"Ehdotetut säännökset eivät vaikuttaisi nykyisten rahastojen asemaan, vaan ne jatkaisivat toimintaansa nykyiseen tapaan. Pykälän ensimmäisen virkkeen mukaisten rahaston perustamista koskevien edellytysten tulisi kuitenkin täyttyä laajennettaessa olennaisesti nykyisten rahastojen varoja tai käyttötarkoitusta. Lisäksi tällaisten muutosten hyväksymiseen vaadittaisiin vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä pykälän toisen virkkeen mukaisesti."

Lisäksi perusteluissa on esitetty, miten rahastotaloudessa erilaisilla eduskunnan päätösvaltaa rahaston toiminnassa turvaavilla järjestelyillä voidaan vähentää rahaston perustamisesta tai laajentamisesta aiheutuvaa eduskunnan budjettivallan rajoitusta. Tällaisina keinoina on esitetty:

- rahastosta maksettavien menojen määrittelemisen tyhjentävästi rahastoa koskevassa erityislaissa
- itsenäisen lainanoton kieltäminen
- rahaston tulojen ohjaaminen valtion talousarvion kautta
- lakisääteisten maksujen ohjaaminen rahastoon
- rajoitukset rahaston varojen sijoittamiselle
- eduskunnalle annettava mahdollisuus päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä rahaston toiminnan päälinjoista
- talousarvioesityksessä ja valtion tilinpäätöksessä eduskunnalle annettavat keskeiset tiedot rahastotalouden kehityksestä

Lisäksi perusteluissa on todettu, että rahastot ovat myös valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alaisia.

Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslakia koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp) muun muassa, että "valiokunta pitää rahastojen perustamismahdollisuutta käytännön syistä perusteltuna, mutta ainoastaan esityksen mukaisia edellytyksiä tiukan pidättyvästi tulkiten." Lisäksi perustuslakivaliokunta piti mietinnössään tärkeänä, että eduskunnalle annetaan talousarvioesityksessä keskeiset tiedot rahastotalouden kehityksestä ja toiminnasta ja että tarpeen mukaan turvaudutaan perusteluissa mainittuihin eduskunnan päätösvaltaa rahastojen toiminnassa turvaaviin järjestelyihin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (PeVL 1/1997 vp ja PeVL 34/2002 vp), jotka koskivat talousarvion ulkopuolisia rahastoja, katsonut, että rahaston laajentamisen olennaisuutta ei pidä arvioida ainoastaan rahastokohtaisesti, vaan ensisijaisesti eduskunnan budjettivallan kokonaisuuden kannalta.

3.2 Makera verrattuna muihin rahastoihin.

Valtiolla on 11 valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa 6 eri hallinnonalalla (Liite 13). Tarpeet rahastojen perustamiselle ovat vaihdelleet aikojen kuluessa ja rahastoilla on nykyisin hyvin erityyppisiä tehtäviä. Rahastot vaihtelevat myös pääomaltaan ja toimintavolyymiltaan merkittävästi.

Vuoden 2011 tilinpäätöksen mukaan rahastot ovat taseen mukaisessa järjestyksessä seuraavat:

Rahasto	Tase, milj. euroa
Valtion eläkerahasto	13 086,8
Valtion asuntorahasto	8 193,9
Valtion ydinjätehuoltorahasto	2 059,9
Huoltovarmuusrahasto	1 612,1
Valtiontakuurahasto	773,9
<i>Maatilatalouden kehittämisrahasto</i>	643,7
Valtion televisio- ja radiorahasto	68,3
Maatalouden interventiorahasto	19,4
Öljysuojarahasto	16,7
Palosuojelurahasto	15,1
Valtion vakuusrahasto	9,3

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan 184/2009 jaotellut rahastot tarkoituksensa ja tehtäviensä puolesta neljään eri ryhmään. Kertomuksessa on pidetty *varautumisrahastoina* valtion eläkerahastoa, ydinjätehuoltorahastoa ja valtiontakuurahastoa, joihin kerätään varoja, joilla varaudutaan tiedossa oleviin, tuleviin tai riskeistä aiheutuviin kustannuksiin. Näiden rahastojen toimintaan liittyy olennaisella tavalla myös sijoitustoiminta sekä varojen keräämiseksi että kerättyjen varojen säilyttämiseksi. *Toimintoja rahoittavina rahastoina* kertomuksessa on pidetty Makeran lisäksi palosuojarahastoa, televisio- ja radiorahastoa, öljysuojarahastoa ja interventiorahastoa. Näiden rahastojen tehtäviin liittyy yleensä maksujen kerääminen tiettyyn tarkoitukseen, joka myös käytetään varsin nopeasti siihen. Tosin öljysuojarahaston tehtäviin kuuluu myös varautuminen mahdollisiin tuleviin onnettomuuksiin. *Omaisuuksien hallinnointirahastoihin* kuuluvat kertomuksen mukaan asuntorahasto ja valtion vakuusrahasto. Asuntorahastolla on merkittävä lainakanta samoin kuin valtiontakauksista aiheutuvat vastuut hoidettavanaan. Valtion vakuusrahaston tehtävänä puolestaan on sellainen omaisuuden hankkiminen, hallinta ja luovuttaminen, joka liittyy luottolaitosten tukemiseen.

Kuten kertomuksessakin todetaan, jako eri rahastojen välillä ei ole selkeä. Rahastot on perustettu eri tarkoituksiin ja niiden tehtävät ovat luonteeltaan osin päällekkäisiä.

Varsinkin vanhojen rahastojen varat ovat kertyneet pitkän ajan kuluessa eri tavoin. Myös niiden tulolähteet ja tulojen rakenne vaihtelevat. Rahastot eivät yleensä ole täysin riippumattomia valtion talousarviosta. Rahastot voivat saada osan tuloistaan säädettyjen menojensa maksamiseen rahastoon tuloutuvista erilaisista maksuista siten, että vaje katetaan valtion talousarvion määrärahasta siirrolla rahastoon. Toisaalta rahaston ylijäämää voidaan tulouttaa valtion talousarvioon siten vähentäen valtion velanottotarvetta. Siirrettäessä varoja talousarviosta rahastoon voidaan rahaston varojen käytölle asettaa myös myöntövaltuuksia tai muuten ohjata rahaston toimintaa. Rahastojen käyttöä voidaan perustella myös sillä, että kannettavia maksuja korvamerkitään juuri rahastosta maksettaviin menoihin.

Vaikka Valtiontalouden tarkastusvirasto on pitänyt Makeraa toimintoja rahoittavana rahastona, suuren maaomaisuuden ja lainakannan vuoksi Makeralla on myös omaisuuden hallinnointirahaston piirteitä.

Rakenteeltaankin Makera muistuttaa nykyisin eniten Valtion asuntorahastoa sen jälkeen, kun asuntorahaston tukitoimintojen toimeenpanoon liittyvä hallinto eriytettiin itse rahastosta siirtämällä henkilöstö asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain (71/2007) nojalla perustettuun uuteen asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukseen (ARA). Asuntorahastosta on muodostunut enemmän kirjanpidollinen hallinnointiväline, kun operatiivinen toiminta tapahtuu ARA:ssa ja osittain Valtiokonttorissa. Valtiokonttori hoitaa myös maksuliikenteen. Lisäksi Valtiokonttori huolehtii rahaston varainhankinnasta johtokunnan antaman valtuutuksen nojalla.

Myös Makerassa varojen käytön hallinnoinnissa toimeenpano on eriytetty siten, että Makerasta rahoitettavilla tukijärjestelmillä on oma rahastosta eriytetty hallintojärjestelmänsä, lähinnä ELY-keskukset ja Mavi.

Sekä Valtion asuntorahaston että Makeran menot muodostuvat toimenpiteistä, joiden yksityiskohtainen sääntely sisältyy merkittävältä osin muuhun lainsäädäntöön kuin itse rahastolakiin. Kummastakin rahastosta on rahoitettu toimenpiteitä sekä antamalla rahastoon siirrettyjä varoja lainaksi pitkillä takaisinmaksuajoilla että tällaisista lainoista saaduilla lyhennyksillä ja koroilla. Toimenpiteitä ohjaavaa lainsäädäntöä on uudistettu jatkuvasti. Kummastakin rahastosta rahoitettu toiminta on ainakin osittain aikaisemmin sisällyntynyt valtion talousarvion menotalouteen. Kumpikaan rahasto ei muodosta omaa virastoa.

Valtion asuntorahastolla ja Makeralla on yhteisiä piirteitä myös siinä, että myös asuntorahastonkin varoihin kuuluu vielä merkittävä määrä vanhoja valtionlainoja (arava), joiden lyhennyksistä ja koroista asuntorahasto saa edelleen osan tuloistaan. Kummallakin rahastolla on valtiontakaus-toimintaa, josta syntyy vastuita, mutta myös tuloja provisioina. Sen sijaan päinvastoin kuin Makeralla, asuntorahasto voi ottaa lainaa, josta sille muodostuu myös osa toiminnan kustannuksista.

Makera ja Valtion asuntorahasto eroavat kuitenkin, paitsi laajuudeltaan, myös tulo- ja menorakenteeltaan. Asuntorahastosta ei rahoiteta suhteessa samassa määrin avustuksia kuin Makerasta, mikä vaikuttaa rahaston tulomuodostukseen ja -kertymään. Rahastot eroavat toisistaan lisäksi siinä, että asuntorahasto keskittyy pääasiassa asuntorakentamiseen, joskin asuntorahastosta rahoitetaan jossakin määrin myös kehittämis- ja tutkimustoimintaa. Makerasta rahoitettu toiminta maaseudun kehittämiseksi ja maatalouden rakenteen parantamiseksi on monipuolisempaa ja toimenpiteiltään laaja-alaisempaa.

3.3. Säännökset valtion talousarviosta

Perustuslain valtiontaloutta koskevaan 7 lukuun sisältyvät säännökset paitsi rahastoista, myös valtion talousarviosta.

Perustuslain 84 §:n 1 momentin mukaan valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut (täydellisyysperiaate). Lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Talousarvion laadinnassa bruttoperiaate on toisin sanoen pääsääntönä, nettobudjetointi mahdollinen lakisääteisenä poikkeuksena.

Perustuslain 84 §:n 2 momentin mukaan talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat. Talousarviota koskee siten talousarvion kattamisvaatimus eli ns. tasapainoperiaate.

Perustuslain 85 §:n 1 momentin mukaan määrärahat otetaan valtion talousarvioon kiinteinä määrärahoina, arviomäärärahoina tai siirtomäärärahoina. Arviomäärärahaa saa ylittää ja siirtomäärärahaa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen sen mukaan kuin lailla säädetään. Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) mukaan siirtomäärärahan voimassaoloaika on nykyisin 1+1 tai 1+2 vuotta. Määräraha on tällöin käytettävissä talousarviovuoden lisäksi yhden tai kaksi seuraavaa vuotta. Kiinteää määrärahaa ja siirtomäärärahaa ei saa ylittää eikä kiinteää määrärahaa siirtää, ellei sitä ole lailla sallittu.

Perustuslain 85 §:n 2 momentin mukaan määrärahaa ei saa siirtää talousarvion kohdasta toiseen, ellei sitä ole talousarviossa sallittu. Lailla voidaan kuitenkin sallia määrärahan siirtäminen sellaiseen kohtaan, johon sen käyttötarkoitus läheisesti liittyy.

Perustuslain 85 §:n 3 momentin mukaan talousarviossa voidaan antaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin.

Perustuslakiin ei sisälly säännöksiä valtiontalouden toiminta- ja taloussuunnittelusta. Siitä säädetään valtion talousarviosta annetun lain 12 §:ssä, jonka mukaan ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalaansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Myös virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot.

Talousarvion ja osin myös toiminta- ja taloussuunnitelman laatimista koskevat lisäksi yleiset, osin säädöksiinkin sisältyvät budjettiperiaatteet avoimuudesta, täydellisyydestä, oikeellisuudesta ja luotettavuudesta.

3.4. Makeran suhde valtiontalouden kehysjärjestelmään

Valtiontalouden kehysjärjestelmä on ollut nykymuotoisena käytössä vuodesta 2003 lähtien. Menokehys kattaa noin 80 prosenttia valtion budjettitalouden menoista. Kehyksen ulkopuolella ovat suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, kuten työttömyysturvamenot ja asumistuki, sekä muun muassa valtionvelan korkomenot, arvonlisäveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä.

Kehysjärjestelmä ei perustu lakiin eikä sen säännöstöä myöskään ole kirjattu lakiin. Kehysjärjestelmä perustuu poliittiseen tahtoon rajoittaa valtion menojen kasvua. Kukin hallitus on kirjannut hallitusohjelmaansa keskeisimmät kehysjärjestelmää koskevat säännöt. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa valtiontalouden kehysjärjestelmään on tehty pieniä muutoksia. Kukin hallitus on myös linjannut hallitusohjelmassa ja vaalikauden ensimmäisessä nelivuotisesa kehyspäätöksessä vaalikauden menokehyksen, eli kehysmenojen kattotason, sekä arvion sen hallinnonaloittaisesta kohdentumisesta.

Makeran menoista suuri osa on kehysjärjestelmän piiriin luettavien menojen kaltaisia menoja. Rakennetukiaivustukset ovat luonteeltaan samankaltaisia kuin valtion budjettitalouden siirtome-

not, jotka kuuluvat menokehityksen piiriin. Makeran avustuksissa on kyse määrällisesti suuresta kehityksen ulkopuolella olevasta valtiontalouden menoerästä, mikä on kehitysjärjestelmän kannalta ongelmallista. EU-rahoitteinen osuus avustuksista katsottaisiin kehitysjärjestelmässä kuitenkin kehityksen ulkopuoliseksi läpivirtauseräksi. Myös tutkimus- ja kehittämistoiminnan avustukset kuuluisivat valtion talousarviossa kehityksen piiriin kuten muutkin tutkimus- ja kehittämistoiminnan (T&K) määrärahat. Maanhankinnan noin 1—2 milj. euron vuosittaiset menot kuuluisivat myös kehitysjärjestelmän piiriin, jos maanhankinta toteutettaisiin valtion talousarvion kautta.

Lainojen valtiontakaukset ovat kehitysjärjestelmän kannalta kiinnostavia lähinnä siltä osin kun ne aiheuttavat valtiontaloudelle lopullista menoa. Lopullista menoa aiheutuu siitä osasta lainapääomaa ja lainasta maksettavia korkoja, jota lainan ensisijainen vakuus ei kata ja jota ei regressaamisena saada perittyä lainansaajalta. Valtio maksaa luottolaitokselle sen luottotappion eli vakuudesta kattamatta jääneen osan lainasta ja sen koroista siinä vaiheessa, kun lainan ensisijainen vakuus on realisoitu ja käytetty velan maksuun. Tässä vaiheessa valtiolla on oltava riittävät varat takaustappion maksamiseen. Lopulliseksi valtion meno muodostuu sen jälkeen, kun on todettu velallisen maksukyvyttömyys ja se, ettei valtio voi saada lainansaajalta luottolaitokselle maksamaansa määrää. Takauksiin liittyvä tukiosuus sen sijaan on laskennallinen erä eikä siitä aiheudu rahallisia tappioita valtiolle. Jos takaukseen liittyvä tuki hakijan antamien väärin tietojen johdosta kuitenkin on myönnetty väärin perustein, tuensaajalta voidaan periä sen arvo, jolloin myös tuesta muodostuu valtiolle maksettava rahasuoritus. Muilta osin toiminnassa on kyse kehityksen ulkopuolelle kuuluvasta finanssisijoituksesta.

Myös valtionlainat ovat kehityksen kannalta oleellisia lähinnä luottolaitoksille maksettavien hoitopalkkioiden sekä velallisen maksukyvyttömyydestä aiheutuvien lopullisten menetysten osalta. Korkotukilainojen korkotuki on jo nykyisinkin valtion talousarviossa kehitykseen kuuluvalla momentilla (30.20.49). Valtiontakauksien ja -lainojen tappioita voitaisiin maksaa kehitykseen kuuluvalla talousarviomomentilta, kuten Finnveran luotto- ja takaustappioita maksetaan momentilta 32.30.42. Tosin Finnveralle maksettavat korvaukset takaustappioista ovat toissijaista vastuuta, ensisijaisesti Finnveran edellytetään kattavan tappiot takaustoiminnan tuotoista ja tappiota varten rahastoiduista yhtiön rahastoista. Takausmaksut, korot ja lainojen takaisinmaksut voitaisiin tulouttaa valtion talousarvioon. Tällöin kuitenkin katkeaa yhteys takauksista saatujen tulojen ja siitä aiheutuvien menojen välillä.

Viime aikoina on eri yhteyksissä kiinnitetty huomiota rahastojen asemaan ja siihen, miten ne soveltuvat talousarviota ja kehysmenettelyä koskevaan tulojen ja menojen täydellisyysvaatimukseen. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kahdessa raportissaan ottanut asian esille, rahasto- ja koskevassa erillisselvityksessä² ja kehysmenettelyä koskevassa selvityksessä³. Lisäksi vuoden 2011 kehystyöryhmän muistiossa on puututtu sekä Valtion asuntorahaston että Makeran asemaan.⁴ Makeraa koskien ongelmana on erityisesti nähty se, että rahaston varojen käyttö on varsin merkittävää ja kehityksen piiriin kuuluvien menojen luonteista, mutta sen toiminta on kehysmenettelyn ulkopuolella. Selvityksissä on korostettu tarvetta saada valtiontalouden ohjaus kootuksi nykyistä kattavammin kehysmenettelyn piiriin. Viimeksi mainitussa julkaisussa on esitetty ensisijaisesti Makeran sulauttamista talousarvioon tai toissijaisesti rahaston menojen ottamista kehysmenettelyyn nykyisen määrärahasiirron sijaan.

² Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 184/2009. Helsinki 2009.

³ Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 21/2010 vp:

⁴ Kehitysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2011

Kehysmenettelyä koskevan Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen johdosta myös eduskunta on kirjelmässään 50/2010 vp edellyttänyt, että hallitus arvioi jokaisen rahaston osalta erikseen, ovatko perustuslain 87 §:ssä tarkoitetut välttämättömät perusteet edelleen olemassa järjestää toiminta ja rahoitus rahastomuodossa talousarvion ulkopuolella. Vastaus on annettu vuoden 2011 valtion tilinpäätöskertomuksen yhteydessä.

3.5. Makera talousarvion ulkopuolisena rahastona

Uudessa perustuslaissa ei edellytetä olemassa olevien rahastojen purkamista, joten niin kauan aikaa kuin Makera toimii käyttötarkoituksensa mukaisesti enintään nykyisessä laajuudessaan, se täyttää sinänsä perustuslaissa säädetyt edellytykset.

Jos Makera sen sijaan perustettaisiin nyt niitä tehtäviä varten, joita Makerasta hoidetaan, taikka jos rahastoa tai sen tehtäviä olennaisesti laajennettaisiin, olisi ensiksi tarkasteltava, voitaisiinko tehtäviä hoitaa valtion talousarvion varoin käyttäen hyväksi talousarviotaloudessa käytössä olevia budjetointijoustoja, joihin käytännössä sisältyvät ensisijaisesti valtuusmenettely, siirtomäärärahat ja arviomäärärahat. Tässä tilanteessa olisi, samoin kuin muutenkin, myös kiinnitettävä huomiota siihen, miten rahastoa koskevassa sääntelyssä ja toiminnassa turvataan eduskunnalle riittävät mahdollisuudet valvoa rahaston toimintaa, jos se ei sisälly valtion talousarviotalouden piiriin.

Rahaston perustamisen ja laajentamisen edellytyksenä lisäksi on, että rahastosta hoidettavat valtion tehtävät ovat pysyviä ja että niiden hoitaminen rahaston avulla on välttämätöntä.

3.5.1. Tehtävien pysyvyys

Makera on rahasto, josta rahoitetaan pysyvästi suorina avustuksina ja vähäiseltä osin valtionlainoina myönnettävänä tukena maatalouden sekä porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakenteen parantamista sekä kolttaluonon kehittämistä. Kyseiseen tarkoitukseen myönnettävät valtiontakaukset sisältyvät myös Makeran vastuisiin. Lisäksi Makerasta maksetaan jonkin verran maaseudun kehittämiseen, tutkimustoimintaan sekä niihin verrattavaan toimintaan liittyviä tukia. Makeran varojen käyttöön kuuluu myös aikaisemmin rahaston pääasiallisena tehtävänä olleesta maankäyttötoiminnasta valtiolle jääneen valtionmaan kunnossapito, myynti ja vähäisessä määrin uuden maan ostaminen.

3.5.2. Rahasto välttämättömänä rahoitusvälineenä

Avustukset

Maatalouden rakennetoimenpiteisiin on myönnetty aikaisemmin avustuksia valtion talousarvion määrärahasta. Avustustoiminnan siirtäminen rahastosta talousarviorahoitukseen on nykyisinkin mahdollista. Joustoa on mahdollista saada mm. siten, että talousarviossa päätettäisiin ainoastaan vuotuisesta myöntövaltuudesta ja maksatukset toteutettaisiin arviomäärärahasta tai riittävän pitkäaikaisesta siirtomäärärahasta.

Tällöin maksatusten seuranta suhteessa myöntöihin olisi erityisen olennaista, varsinkin jos käytetään siirtomäärärahaa eikä arviomäärärahaa. Siirtomäärärahat on yleensä tarkoitus käyttää siten, että ne käytetään loppuun myöntämisestä vastaavassa aikajärjestyksessä. Tällöin tietyn vuoden myöntöjen maksut voivat kohdentua usean eri vuoden siirtomäärärahoihin. Tämä voi pitämällä aikavälillä luoda haasteen tuen käytön seurantaan etenkin tilanteissa, jossa hankkeen

toteutus siirtyy pitkään ja varsinkin, jos hanke jää kokonaan toteutumatta. Talousarviossa on kuitenkin useita vastaaventyypisiä avustuksia, jotka hoidetaan valtuus- tai siirtomäärärahan kautta.

Työryhmän arvio välttämättömyydestä:

Elinkeinotoimintaan tarkoitettujen avustusten säilyttäminen rahastossa ei ole välttämättöntä. Ne voitaisiin korvata valtion talousarvioon otettavalla määrärahalla. Talousarvioon voitaisiin ottaa esimerkiksi vuotuinen myöntämisvaltuus ja myönnetyn tuen maksamista varten riittävän pitkä siirtomääräraha. Muutoksessa on varmistettava, että myöntövaltuuden ja määrärahan käytön seurantajärjestelmä tuottaa riittävän tiedon myöntövaltuuden käytön ja määrärahojen käytön yhdistämiseksi siten, että riittävät varat ovat jatkuvasti käytettävissä tehtyjen päätösten mukaisesti maksatuksiin silloinkin, kun hankkeiden toteutuksen ajoitus vaihtelee.

Samoin seurantajärjestelmän on tuotettava riittävä tieto EU-tuloutusten kytkemiseksi määrärahojen käyttöön maksatuksissa, jotta kohdistus tapahtuu oikein.

Maankäyttötoiminta

Makeran toiminta perustui usean vuosikymmenen ajan laajaan maankäyttötoimintaan, sillä rahasto on alun perinkin perustettu edistämään juuri maansaantia, mitä on toteutettu valtion maanosto- ja hankintatoimin sekä hankitun ja valtion ennestään hallinnoiman maan luovutuksin sitä tarvitseville. Tällä tavoin hankittua valtion omistamaa maata on edelleen rahaston taseessa. Rahaston varoin harjoitetaan maanostotoimintaa uusjakojen edistämiseksi ja rahastoa käytetään välitettäessä valtiolle perintönä tulleita maita maatalouden rakenteen parantamiseen, pääosin peltolisäalueiksi viljelijöille.

Makeran taseeseen sisältyvät maa- ja vesialueita koskevat varat voisivat olla siirrettävissä suoraan valtion taseeseen ja omaisuuden kunnossapitämiseen tarvittavat varat voitaisiin ottaa talousarvion määrärahaksi. Hoitokustannukset ovat vuosittain suhteellisen tasaiset ja ennakoitavissa. Erityisesti silloin, jos maata ainoastaan hallitaan ja hoidetaan, sen sisällyttäminen valtion taseen omaisuutena ja hoitokustannusten kattaminen talousarvion määrärahasta tuskin olisi merkittävä ongelma.

Sen sijaan uuden maan hankkiminen ja siihen tarvittavan määrärahan riittävyyden arviointi saattaisi muodostua ongelmaksi. Maankäyttötoiminta on olennaisesti suppeampaa kuin aikaisemmin. Tarve vaihtelee vuosittain noin 1—2 milj. euron välillä. Varsinkin maata ostettaessa varojen tulee olla varsin joustavasti ja nopeasti käyttöön otettavissa, koska myyjillä voi olla erilaisista syistä tarve suhteellisen nopealle kaupan päättämiseksi. Toisaalta valtion talousarvion määrärahasoa tarkistetaan vuosittain yleensä vähintään kahdessa lisätalousarviossa. Viime vuosina uusjaot on nähty hyvin käyttökelpoisena välineenä alueellisesti hajanaisen tilusrakenteen eheyttämisessä. Näissä kuitenkin usein edellytyksenä on, että valtiolla on alueella käytettävissä sopivaa maata, jota voidaan käyttää tilusvaihtoihin. Käytännössä tämä edellyttää kohdennettua maanhankintatoimintaa eli valtio ostaa osan uusjaossa käytettävästä maasta ja myy sen sitten vaihtomaaksi sitä tarvitseville.

Rahaston välttämättömyyttä voidaan tarkastella myös sitä vaihtoehtoa vasten, että Makeran varoihin sisältyvät maa- ja vesialueet luovutettaisiin Metsähallituksen tai muiden valtion laitosten hallintaan. Viimeksi mainitussa tapauksessa kuitenkin varallisuuden käyttötarkoitusta olisi tarpeen muuttaa, sillä Metsähallituksen tehtäviin ei kuulu maatalouden rakenteen ja maaseudun

kehittäminen. Lisäksi Metsähallitus liikelaitoksena joutuisi maksamaan korvauksen näistä maisista, jotta se ei saa perusteetonta kilpailuetua muihin metsätalouden toimijoihin nähden, jos siirrettyä maata, yleensä metsätalouden maata, voi käyttää vapaasti tuloa tuottavana talousmetsänä.

Työryhmän arvio välttämättömyydestä:

Maankäyttötoiminnan säilyttämistä Makerassa ei voida pitää välttämättömänä, vaikka toimintaan sisältyy myös rahastotaloutta puoltavia piirteitä.

Valtionlainoitus- ja vakuustoiminta

Toinen merkittävä Makeran käyttökohde on aikaisemmin ollut valtionlainoitus. Viime vuosien ilmiö on ollut valtiontakausten käytön lisääntyminen. Käytännössä talousarvitaloudessa avustustoimintaa hankalammaksi voisi muodostua valtionlainoituksen ja erityisesti valtiontakausten hoitaminen.

Valtionlainoitus on olennaisesti supistunut siirryttäessä maatalouden lainoituksessa korkotukilainoihin. Korkotukimenot sisältyvät jo nyt valtion talousarvion määrärahaan ja valtuusmenetellyllä rajoitetaan menon perusteena olevien myönnettävien lainojen määrää. Valtionlainoituksessa koko lainapääoma on osoitettava valtion varoista, mikä lisäisi talousarvion menoja, ei pelkästään tuen osuudella kuten korkotukilainoissa, vaan myös lainapääoman osuudella.

Vuoteen 2004 asti valtionlainoitus oli huomattava Makeran varojen käyttökohde. Menettelyt, joilla valtionlainoja on hoidettu ja hoidetaan edelleen, soveltuu huonosti valtion talousarviomenettelyyn. Valtionlainoituksessa valtio myöntää luottolaitokselle lainaksi varoja, jotka luottolaitos puolestaan myöntää lainana edelleen tuen saajalle. Valtionlainoituksessa on toisin sanoen kaksi eri velkasuhdetta, valtion ja luottolaitoksen välinen sekä luottolaitoksen ja tuensaajan välinen. Tuensaajat eivät siten maksa valtionlainojaan suoraan valtiolle, vaan luottolaitokselle, joka tilittää lainat ja niiden korot valtiolle oman velkakirjansa ehtojen mukaisesti. Viimeisten noin 20 vuoden ajan valtio on vastannut luottolaitoksille siitä, että ne eivät kärsi luottotappiota tästä lainoitustoiminnasta, jos luottolaitos on hoitanut lainaa asianmukaisesti. Vaikka luottolaitos onkin velvollinen maksamaan velkaansa valtiolle samoin ehdoin kuin tuensaaja on velvollinen maksamaan lainaansa luottolaitokselle, valtio maksaa luottolaitokselle hyvityksen niistä lyhennysten ja korkojen lopullisista menetyksistä, joita luottolaitos ei ole saanut perityksi valtiolainasta tuensaajalta.

Vaikka Makeran valtionlainakanta väheneekin siten, että lainoituksen tuloin ei enää merkittävästi voida vuoden 2014 jälkeen rahoittaa rahastosta myönnettäviä avustuksia, itse lainakannan hoito on sen jälkeenkin välttämätöntä. Valtionlainojen tuloutus voitaisiin ohjata suoraan valtion talousarvion tuloihin. Lainojen hoitamisesta aiheutuu kuitenkin myös menoja, toisaalta luottolaitoksille maksettavina hoitomenoina, mutta myös lainoista aiheutuvina luottotappioina. Näiden määrän ajoittumisen ennakointi on vaikeaa. Nykyisin valtiolla on myös velvoite määrääjässä maksaa hyvitykset. Jollei näin tapahdu, valtion on maksettava luottolaitokselle viivästyskorkoa. Valtionlainoista aiheutuvat lainahoito- ja tappiokustannukset ovat olleet vuosina 2005–2011 yhteensä noin 2,9 milj. euroa, mutta vuotuiset menot ovat vaihdelleet 0,005–1,62 milj. euron välillä. Kustannusten hoitaminen talousarvion määrärahasta ei olisi yhtä joustavaa kuin Makerasta.

Työryhmän arvio välttämättömyydestä:

Valtionlainoituksesta aiheutuu sekä tuloja että menoja. Työryhmä ei pidä valtionlainoituksen säilyttämistä Makerassa välttämättömänä, vaikka toimintaan sisältyy myös rahastotaloutta puoltavia piirteitä. Valtion lainakanta pienenee jatkuvasti, koska uusia lainoja ei juuri myönnetä.

Valtiontakaukset

Makeran vastuut ovat viime vuosina jonkin verran kasvaneet valtiontakaustoiminnan lisääntymisen johdosta. On odotettavissa, että valtiotakaukset muodostavat tulevaisuudessa vielä merkittävemmän tukivälineen valtionlainoituksen loputtua ja tilojen vakuusongelmien lisääntyttyä. Vaikka vastuiden kokonaismäärä ja sen kehittyminen voidaankin suhteellisen luotettavasti ennakoida, vastuiden realisoitumisessa vuosittain on merkittäviä vaihteluja (vuosina 2005—2011 takausten vuotuiset tappiokustannukset ovat olleet noin 0—0,36 milj. euroa).

Valtiontakauksista mahdollisesti aiheutuvien kustannusten hoitaminen talousarvion määrärahas- ta ei todennäköisesti olisi yhtä joustavaa kuin Makerasta. Toisaalta jo nyt valtion talousarviossa budjetoidaan vuosittain arviot vaikeasti ennakoitavista Finnvera Oyj:n tappiokorvauksista. Valtiontakauksen perusteella realisoituva meno on lakisääteistä vastaava meno, joka voidaan budjetoida arviomäärärahana ja tarvittaessa ylittää raha-asiainvaliokunnan päätöksellä.

Työryhmän arvio välttämättömyydestä:

Työryhmä ei pidä valtiontakausten säilyttämistä Makerassa välttämättömänä. Takaustulot voitaisiin tulouttaa valtion talousarvioon ja takaustappiot maksaa talousarviosta esimerkiksi arviomäärärahamomentilta. Tällöin myös valtion vastuut takauksista siirtyisivät esitettäväksi valtion tilinpäätöksen liitetiedoissa suorina vastuina. Menettely toimisi ilman sellaista rahastopuskuria, jollainen nykyisin on sekä Valtion asuntorahaston että Finnveran valtiontakausten talousarviomenoissa.

Maitokiintiöt

Makeraa käytetään hallinta- ja rahoitusvälineenä myös maitokiintiöiden osto- ja myyntitoiminnassa. EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan kuuluvaan markkinapolitiikkaan on sisältynyt yhteinen markkinajärjestely, joka on sisältänyt jäsenvaltiolle vahvistetut kansalliset maidon tuotantokiintiöt sekä vaatimuksen tilalle vahvistettavasta maidon viitemäärästä (maitokiintiö), jonka ylittävistä maidon toimitusmääristä tuottajalta peritään ylitysmaksu. Kiintiöjärjestelmä perustuu maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä annettuun neuvoston asetukseen (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) (EY) N:o 1234/2007. Neuvoston asetus sisältää säännökset kiintiöiden määräytymisestä, niiden hallinnan ja luovuttamisen edellytyksestä sekä kansallisten viranomaisten velvollisuuksista kiintiöjärjestelmän hallinnoinnissa samoin kuin sanktioista. Suomessa kiintiöjärjestelmää toimeenpannaan Euroopan yhteisön maidon ja maitotuotteiden kiintiöjärjestelmän täytäntöönpanosta annetulla lailla (355/1995) sekä Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetulla lailla (1100/1994). Ensiksi mainitun lain 8 a §:n mukaan maatilatalouden kehittämisrahaston varoja voidaan käyttää maidon viitemäärien välittämiseen maidontuottajille kansallisesta varannosta siten, että viitemääriä myydessä ostajilta peritään ennakkomaksu ja rahastoon tuloutetut ennakkomaksut käytetään vastaavan suuruisten viitemäärien ostamiseen varantoon. Myös muissa kuin edellä tarkoitetuissa tapauksissa maidon viitemääriä voidaan ostaa kansalliseen varantoon Makeran varoilla. Varantoon ostettuja viitemääriä voidaan tällöin luovuttaa edelleen tuottajille siten kuin asianomaisen ministeriön päätöksellä tarkemmin säädetään.

Edellä mainitun neuvoston asetuksen 204 artiklan 4 kohdan mukaan asetuksessa vahvistettuun maidon tuotannon rajoittamista koskevaan järjestelmään liittyviä säännöksiä sovelletaan 31 päivään maaliskuuta 2015. Järjestelmän hallinnointiin tarvittavat vuotuiset varat ovat vaikeasti ennakoitavissa. Tehtävän hoitaminen rahaston avulla voidaan katsoa olevan käytännössä välttämätöntä tilanteessa, jossa uuden hallinnointijärjestelmän luominen talousarvion varaan jäljellä olevaa kautta varten on hallinnollisesti liian raskas ja hidas menettely.

Työryhmän arvio välttämättömyydestä:

EU:n maitokiintiöjärjestelmään liittyvä Makeran osuus on välttämätöntä säilyttää maitokiintiöjärjestelmän voimassaoloajan loppuun eli 31.3.2015 asti. Työryhmä ei pidä tarkoituksenmukaisena, että tämän EU-lainsäädännön lyhyelle voimassaoloajalle ryhdyttäisiin tekemään uutta järjestelmää.

Peruskuivatustoiminta

Riittävien tukimäärärahojen turvaaminen peruskuivatushankkeisiin on olennaista, sillä toimimaton peruskuivatus estää salaojituksen hyötyjen saavuttamisen suunnitellulla tavalla. Maataloutta palvelevien maankuivatusinvestointien tuki saattaisi olla selvintä rahoittaa kokonaisuudessaan valtion talousarviosta ja samalla selvittää peruskuivatusta nykyisellään koskevien eri määrärahojen rationalisointitarpeet. Vesitalouden määrärahoista peruskuivatusta voitaisiin tukea siinä tapauksessa, että lukuun lisätään tätä varten tarvittavat määrärahat.

Työryhmän arvio välttämättömyydestä:

Peruskuivatustoimintaan tarkoitettujen avustusten säilyttäminen rahastossa ei ole välttämätöntä. Rahaston varojen korvaaminen valtion talousarvioon otettavalla määrärahalla edellyttää kuitenkin rakennetukiaavustusten tavoin, että käytettävissä on vuotuinen myöntämisvaltuus ja myönnetyn tuen maksamista varten siirtomääräraha. Kuivatustoimintaan mahdollisesti tarvittava rahoitus on perusteltua arvioida yhtenä kokonaisuutena sitä silmällä pitäen, kuinka linjaukset kuivatustoimintaa koskevan lainsäädännön kehittämisestä tehdään.

3.6 Makera talousarviossa

Talousarviossa Makeraan on (mom. 30.20.61) siirretty varsin säännöllisesti määrärahaa käytettäväksi rahaston toimintaan.

Perustuslaki sallii eräissä tapauksissa määrärahan nettobudjetoinnin. Makera ei ole itsenäinen virasto eikä täytä mitään valtion talousarviosta annetun lain mukaisia nettobudjetoinnin edellytyksiä. Käytännössä Makeraan tehtävä määrärahasiirto kuitenkin on pitkälti toiminut kuten nettobudjetointi, koska EU:n tuloutuksia lukuun ottamatta Makeran tulot ovat tuloutuneet suoraan rahastoon eikä talousarvioon. Talousarvion määrärahasta on siten käytännössä siirretty Makeraan vain se osa menoista, joita omat tulot ja EU-tuloutukset eivät ole kattaneet. Menetelyä todelliseen nettobudjetointiin verrattuna on lisäksi hämärtänyt se, että Makeran tuloja ja menoja ei ole käsitelty itse määrärahamomentin yhteydessä, vaan osana asianomaisen luvun selvitysosa ja asianomaisen tuloarvion (12.30.02) kohdalla.

4. MAKERA:N TULEVAISUUDEN VAIHTOEHDOT

4.1 Johdanto

Vaikka uutena rahastona Makeran perustaminen nykyisen laajuksena ja nykyisin toimenpitein ei enää täyttäisi kaikilta osin perustuslain edellytyksiä, perustuslaki ei kuitenkaan sellaisenaan vaadi olemassa olevan rahaston lakkauttamista. Rahaston toiminnan jatkamista voidaan tällöin tarkastella myös tarkoituksenmukaisuuden kannalta, jos samalla muulla tavoin voidaan riittävästi turvata eduskunnan valtiontalouden ohjausvalta. Toisaalta on mahdollista siirtää rahastosta rahoitettu toiminta joko osaksi tai kokonaan talousarviosta rahoitettavaksi. Makeran tulevaisuuden vaihtoehtoja on siten useita, joiden puolesta ja vastaan voidaan esittää näkökohtia.

Kohdassa 3.5.1 on arvioitu Makeran välttämättömyyttä niiden tehtävien hoitamisessa, joihin rahastoa nyt käytetään. Jäljempänä arvioidaan rahastoa yksinomaan siltä kannalta, kuinka tarkoituksenmukainen se on rahoitusvälineenä.

Työryhmä on päätenyt tarkastelemaan kolmea vaihtoehtoa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa rahaston toiminta jatkuisi nykyisin tavoin. Toisessa vaihtoehdossa tarkastellaan rahaston eri toimintojen siirtämistä talousarvioon ja muuta muuttamista. Kolmannessa vaihtoehdossa rahaston kaikki toiminnot siirrettäisiin valtion talousarvioon ja rahasto lakkautettaisiin kokonaan.

4.2. Makeran toiminta jatkuu nykyisin tavoin

Toiminnallisesti Makera voisi jatkaa nykyisin tavoin ilman, että rahastosta rahoitettavat toimenpiteet edellyttäisivät rahaston toimintojen muuttamista. Vaikka Makeran tase vähitellen pienee lainojen ja saamisten saldojen pienentyessä, rahaston toimintoihin, käytännössä avustuksiin, tarvittavat puuttuvat varat on mahdollista edelleen siirtää rahastoon valtion talousarviosta. Samoin Makeran varoin toteutettavia muita toimenpiteitä on mahdollista jatkaa sellaisenaan. Riippuen siitä, säilyvätkö avustuskohdeet pääosin ennallaan ja myönnetäänkö tulevaisuudessakin nykyisen suuruisia avustuksia, talousarviosiirtojen määrä kasvaa tällöin olennaisesti vuodesta 2014 alkaen nykyisiin vuotuisiin siirtoihin verrattuna tulojen merkittävän vähenemisen johdosta. Toisaalta vastaava lisäys määrärahatarpeessa olisi otettava joka tapauksessa huomioon, vaikka avustuksiin tarvittavat varat myönnettäisiin yksinomaan talousarvion määrärahasta ilman rahaston välitystä, jos avustustoimintaa halutaan jatkaa nykyisessä laajuudessaan.

Hallinnollisesti Makeran varojen hoito on nykyisin pääosin Maaseutuvirastossa, joka myös huolehtii rahaston kirjanpidosta erillään valtion kirjanpidosta. Tukijärjestelmien tietojärjestelmissä Makeran varoista myönnetyt tuet voidaan poimia tukikoodin avulla. Koska rahastosta myönnettujen varojen osalta ei ole ollut tarpeen erityisesti seurata, minä vuonna osoitetuista varoista myönnetyn tuen maksusta on kysymys, maksatuksen yhteydessä seurataan ainoastaan tukiehtojen täyttymistä, toisin sanoen sitä, haetaanko maksatusta määräajassa tuen myöntämisestä ja toisaalta määräajassa tuetun toimenpiteen toteuttamisesta sekä täyttyvätkö maksamisen edellytykset. Maksamattomat tukivarat palautuvat rahastotalouteen. Toimintatavan jatkamiseen ei ole sinänsä esteitä, mutta se pitää ottaa huomioon tukijärjestelmiä ja niiden seurantajärjestelmiä samoin kuin tietojärjestelmiä uusittaessa. Toisaalta seuranta- ja tietojärjestelmät on joka tapauksessa aina toteutettava kulloisenkin lainsäädännön ja rahoituslähteen ehdoin.

Vaikka rahastolla onkin oma kirjanpito, on mahdollista, että siitä aiheutuvat tehtävät määrältään kuitenkin vastaavat erillisten määrärahojen seurannasta aiheutuvia tehtäviä. On myös mahdollista, että toimintojen hajauttaminen usealle eri määrärahamomentille talousarviossa itse asiassa lisää hallinnollista seurantaa Maaseutuvirastossa ja ministeriössä. Muutoin rahoitettavat toiminnot ovat sellaisia, että toimenpiteiden tosiasiallisen toteuttamisen kannalta ne ovat pääosin neutraaleja rahoituslähteeseen nähden, joskin osa toimenpiteistä soveltuu myös talousarviosta rahoitettaviksi paremmin kuin toiset. Sen sijaan rahaston ohjaamiseen asetettu johtokunta on toimi-

elin, joka olennaisesti liittyy nimenomaan rahastotalouteen ja etenkin rahastosta hallinnoitujen avustusvarojen ohjaamiseen.

Edut:

Maatilojen investointituesta ja aloitustuesta muodostuva maatalouden rakennetukijärjestelmä, josta säädetään yhdessä laissa ja jonka tuet myönnetään pääosin avustuksina, on varsin selkeä kokonaisuus. Etenkin sen jälkeen, kun tukijärjestelmien toimeenpanossa lähes täysin luovuttiin valtionlainojen käytöstä ja painopiste on avustuksissa, muussa suorassa rahoituksessa sekä jäljellä olevassa maankäyttötoiminnassa, rahastokokonaisuuden avulla on voitu jokseenkin selkein ja yksinkertaisin menetelmin sekä hallinnoida että seurata rakennetoimenpiteisiin käytettyjä varoja. Rahaston avulla on ollut yksinkertaista myös seurata eri toimenpiteitä suhteessa toisiinsa, kun rahoituslähde ei ole muuttunut.

Rahastolla on toistaiseksi myös tuloja. Kun tulot tuloutetaan rahastoon, josta myös rakennetoimenpiteiden menot maksetaan, rahaston kautta voidaan yksinkertaisesti seurata näiden rakennetoimenpiteiden nettokustannuksia niin kauan kuin valtio saa joko aikaisempien tai nykyisten tukijärjestelmien toteuttamisesta tuloja.

Rahaston varojen käyttökohteet ja myöntövaltuudet osoitetaan kalenterivuositain rahaston vuotuisessa käyttösuunnitelmassa, johon otetaan sekä kaikki arvioidut tulot että varojen käyttö myöntöinä. Käyttösuunnitelman vahvistaa johtokunnan esityksestä maa- ja metsätalousministeriö sen jälkeen, kun se on käsitelty valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa. Käyttösuunnitelmaa voidaan tarvittaessa tarkistaa vuoden aikana ja tällöin joko tarkistaa varojen kohdentamista eri käyttökohteiden välillä tai myös samalla ottaa huomioon muutokset kertyvissä tuloissa.

Varat säilyvät rahaston käytettävissä silloinkin, kun jostakin syystä tarkoitukseen osoitettuja myöntämisvaltuuksia ei ole käytetty. Samoin tapahtuu, jos jo myönnettyä tukea ei makseta. Varat eivät palaudu valtion talousarvioon eivätkä siten edellytä erityistä uudelleen budjetointia rahastoon, vaan ovat käytettävissä rahastossa samoin kuin rahastoon tuloutuvat tulot tai talousarviosta siirretyt varat, jollei valtion talousarvion yhteydessä eduskunta päättä siirtää rahastosta varoja talousarvioon. Jos vastaaviin tarkoituksiin käytettäisiin varoja talousarvion määrärahasta ja etenkin, jos määrärahat sijoitettaisiin eri momenteille eri käyttöehdoin, varojen kohdentamista ei voitaisi siirtää samalla tavoin kuin rahastossa.

Tuen saajat, käytännössä viljelijät, kokevat rahaston rahoituksen jatkuvuuden kannalta turvallisemmaksi kuin talousarviorahoituksen. Vaikka rahaston toiminta nykyisen laajuisena on viime vuosina edellyttänyt siirtoja talousarviosta rahastoon, niin kauan kuin rahastolla on omia tuloja ja likvidejä varoja, rahastoa pidetään vakaampana rahoituslähteenä kuin talousarviota, jossa talouden painotusten muutokset jyrkemmin vaikuttavat vuotuisiin tukivaroihin. Lisäksi rahaston käyttösuunnitelmaa voidaan helpommin muuttaa vastaamaan vuotuista rahoitustarvetta siten, että tuen hakemisen ajankohta kunakin vuonna ei merkittävästi vaikuta mahdollisuuksiin saada tukea.

Osasyys siihen, että rahastoa on pidetty avustustoiminnassa tarkoituksenmukaisena rahoituslähteenä, liittyy talousarvioseurantaan. Rahastotaloudessa ei tarvitse erikseen seurata määrärahojen tai mahdollista myöntämisvaltuuden siirtymistä seuraavalle vuodelle.

Heikkoudet:

Niukkenevat julkiset varat suhteessa julkisen sektorin rahoitustarpeeseen ovat luoneet tilanteen, jossa on tarpeen tarkastella kaikkia julkisesti rahoitettavia menokohteita mahdollisimman tasapuolisesti. Maatalouden tulotukien vähetessä rakennetukien merkitys on kasvanut. Rahastoihin siirrettyjen varojen käyttö ei ole kuitenkaan samalla tavalla eduskunnan arvioitavana vuotuisen talousarviomenettelyn yhteydessä kuin suoraan talousarviosta rahoitettavat menokohteet. Talousarvion yhteydessä eduskunnan päätettäväksi ja seurattavaksi tulee ainoastaan osuus, joka siirretään rahastoon, mikä ei anna kuvaa koko rahastotaloudesta ja sen tulevasta käytöstä. Vaikka rahastosta rakennetukiavustuksiin käytettävien vuotuisten varojen määrä onkin olennaisesti pienempi kuin tulotukiin vuosittain käytetyt varat, rakennetukiavustuksia kuitenkin myönnetään vuosittain talousarvion ulkopuolella varsin huomattava määrä.

Valtiontalouden menokurin lisäämiseksi luotua valtiontalouden kehysmenettelyä ei ole toistaiseksi sovellettu rahastoihin lukuun ottamatta määrärahaa, joka talousarviosta siirretään rahastoon. Tämä on ongelma kehysmenettelyn kattavuuden kannalta, koska osa valtiontaloudesta ja rahastojen kautta toteutettava rahoituskokonaisuus ei sisälly kehysmenettelyyn. Tämä ja eurooppalainen julkisen talouden valvontatarve ovat luoneet tilanteen, jossa julkisten varojen käyttöön ja käytön avoimuuteen on myös rahastojen osalta viime vuosina kiinnitetty huomiota useassa yhteydessä.

Vaikka rahastosta rahoitettavat toimenpiteet muodostavatkin kokonaisuuden, jossa tuen päämääränä on maatalouden rakenteeseen vaikuttaminen, tukijärjestelmät osana muuta lainsäädäntöä eivät rahaston sisällä avaudu helposti ulkopuoliselle tarkastelijalle. Ulkopuoliselle tarkastelijalle ei välttämättä ole selvää, mitkä ovat eri tahoilta rahastoon saadut tulot ja mitkä eri toimintoihin kuluvat menot sekä mitä toimintoja talousarviosta tehtävällä siirrolla katetaan ja miten ne vaikuttavat.

Vaihtoehdon heikkoutena on myös se, että rahaston talousarviosta erillinen organisointi on tällöin edelleen säilytettävä, mikä saattaa aiheuttaa osaamis- ja resurssiongelmia.

Edellyttää:

Olennainen ongelma rahastoissa on riittämätön tiedonsaanti sekä eduskunnan puutteellinen mahdollisuus ohjata rahastojen toimintaa. Makeran toimintaan olisi ainakin tältä osin tehtävä muutoksia, jos rahaston toiminnot päädytään säilyttämään nykyisellään. Tilannetta voisi parantaa esimerkiksi ottamalla talousarvioon joko asianomaiseen lukuun tai siirtomomentille nykyistä enemmän tietoa rahastosta sekä valtuuden, missä laajuudessa kunakin talousarviovuonna Makeran varoja voidaan käyttää, joko koko rahaston osalta tai eriteltynä ainakin avustusten osalta. Vaikka rahastot eivät kuulu nykyiseen valtiontalouden kehysmenettelyyn, rahastot voitaisiin eräin linjauksin lukea sen piiriin tai rahastoja varten voisi olla oma kehys, vaikka nämäkään toimet eivät kokonaan poistaisi mainittua eduskunnan ohjausvallan rajoittumiseen liittyvää ongelmaa.

Rahastoa hoidetaan nykyisin Maaseutuvirastossa. Talousarvioon otettujen varojen ja rahaston varojen käyttö ei sinänsä olennaisesti eroa toisistaan. Rahastojen kirjanpitoa koskee kuitenkin joiltakin osin oma sääntelynsä. Tämä edellyttää, että Maaseutuvirastossa on jatkossakin tarvittava osaaminen ja että virastossa kohdennetaan tarvittavat resurssit rahaston hoitamiseen. Samoin hallinto-, seuranta- ja tietojärjestelmiä laadittaessa on jatkossakin otettava huomioon, että järjestelmät tunnistavat, mistä varoista tuet on myönnetty ja maksettu sekä viety kirjanpitoon sekä miten pankkitilejä toimintaan käytetään. Myös ELY-keskuksissa niiden käyttäessä Makeran varoja on jatkossakin tunnistettava esimerkiksi tiliöintiä varten rahastomenot.

Voimassa oleva Makera-laki ei ole nykyisin riittävän selkeä Makerasta rahoitettavien toimintojen ja niiden rahoitustapojen osalta. Samoin Makeran hallintoa ja rahaston asemaa olisi tarpeen selkeyttää. Myös johtokunnan tehtäviä ja vastuuta on tarpeen tarkastella rahaston nykyisen rahoitusaseman johdosta uudelleen. Selkeytettäessä lakia sen vastaavuus perustuslaissa asetettujen vaatimusten kanssa on samalla tarkistettava. Samoin sopeutettaessa tukijärjestelmiä uuteen ohjelmakauteen on samalla varmistettava, että kaikki rahastosta rahoitettava toiminta täyttää EU:n lainsäädännön, erityisesti kilpailu- ja valtiontukisääntöjen mukaiset vaatimukset.

Edellä mainitut hyödyt ja haitat voidaan tiivistää seuraavasti:

Hyödyt:-

- tulot ja menot ovat rahastossa talousarviota helpommin kohdennettavissa
- rahasto on joustava menokohteiden ja vuotuisen ajoittumisen osalta

Haitat:

- merkittävä tukikokonaisuus ja siihen liittyvät avustusvarat ovat valtion talousarviotalouden ja valtiontalouden kehysjärjestelmän ulkopuolella
- toiminta on läpinäkymätöntä eduskunnan budjettivallan käytön ja talousarvioseurannan kannalta
- ulkopuolisen vaikea yhdistää tukijärjestelmiä sekä niiden rahoitusta ja vaikuttavuutta

4.3. Makerasta rahoitettavien toimenpiteiden siirtäminen valtion talousarvioon tai niiden muu muuttaminen

Makeran rahoitusasemassa on varauduttava muutoksiin, koska vuoden 2014 jälkeen talousarvio-siirtojen ja rahaston omien tulojen suhde muuttuu merkittävästi, jos rakennetukitoimenpiteiden kohteet, tuensaajat ja tukitasot halutaan säilyttää ennallaan. Tässä yhteydessä on mahdollista arvioida myös toimintojen säilyttämisen tarvetta rahastosta rahoitettuin verrattuna niiden rahoittamiseen talousarviosta.

4.3.1 Rahoitettavien toimenpiteiden vähentäminen

4.3.1.1 Maatalouden avustukset

Olenlaisin ja varojen käyttökohteiltaan sekä määrältään laajin rahoituskohde nykyisin ovat avustukset. Suurin kohde ovat maatalouteen myönnettävät avustukset, mutta avustuksia myönnetään myös porotalouteen ja luontaiselinkeinoihin sekä koltille.

Elinkeinotoiminnan avustusten osuus rahaston vuotuisesta rahankäytöstä on nykyisin noin 85 prosenttia. Koska avustuksia on aikaisemmin myönnetty myös talousarviosta, niiden säilyttäminen rahastossa ei ole välttämätöntä. Kysymys on myös siitä, mikä olisi tulevaisuudessa tarkoituksenmukaisin tapa rahoittaa avustukset. Ne voitaisiin rahoittaa myös talousarvion määrärahas-
ta.

Edut:

Siirtämällä avustukset talousarvion määrärahas-
ta rahoitettaviksi saadaan rahaston huomattavin menoerä suoraan talousarviomenettelyn, eduskunnan budjettivallan ja valtiontalouden kehysmenettelyn piiriin. Tämä lisää myös talousarvion selkeyttä ja kattavuutta investointitukien ja aloitustukien osalta, kun valtionlainoituksen loputtua sekä korkotukilainojen korkotuki että lä-

hes samoihin kohteisiin myönnettävät avustukset myönnetään molemmat suoraan talousarvios-
ta.

Siirtämällä vain avustukset talousarvioon säilyy mahdollisuus käyttää Makeraa edelleen sellai-
siin toimintoihin, joiden laajuus itsenäisinä toimintoina on merkittävästi supistunut aikaisem-
masta, mutta joiden lopettaminen ei ole ainakaan lähivuosina mahdollista tai tarkoituksenmu-
kaista. Makeran kautta hoidettava lainoitus ja vakuustoiminta olisivat tällöin edelleen yhteydes-
sä toisiinsa ja maan hallinta ja sen kustannusten rahoitus olisivat yhtenä kokonaisuutena. Ra-
kennetoimenpiteistä aiheutuvat valtion vastuut säilyvät tällöin yhdessä hallinnoituina.

Heikkoudet:

Jos valtionlainojen ja -saamisten tuloutukset sekä muiden maatalouden rakennetoimenpiteiden
menot säilytetään edelleen Makerassa, menetetään mahdollisuus tarkastella avustusten osalta
rakennetukien tulojen ja menojen rahoituskokonaisuutta samalla tavoin kuin nykyisin. Tällä
hetkellä ainoastaan korkotukilainojen korkotuki rahoitetaan talousarviosta.

Makeran vuotuisessa käyttösuunnitelmassa kohteittain asetetut myöntövaltuudet muodostavat
tuen käyttäjille samankaltaisen rajoitteen varojen käytössä kuin talousarvion vuotuinen myöntö-
valtuus. Sen sijaan myönnetyn tuen maksamisessa on eroja. Rahastosta myönnetty avustus säi-
lyy sidottuna varana, joka maksetaan rahaston varoista riippumatta myöntö- tai maksuvuodesta.
Sen sijaan talousarvion myöntövaltuudesta myönnetyn eli sidotun avustuksen maksamisen edel-
lytyksenä on, että avustuksen maksamiseen on käytettävissä oikein ajoitettu ja mitoitettu määrä-
raha.

Makerasta rahoitettaviin toimenpiteisiin verrattavia toimenpiteitä varten ei talousarvioon yleen-
sä oteta kiinteää määrärahaa, vaan ne rahoitetaan joko arviomäärärahasta tai useampivuotisesta
siirtomäärärahasta samalla, kun talousarvioon otetaan kutakin talousarviovuotta varten myön-
tämismäärärahasta. Myöntämismäärärahatkin voivat tietyin edellytyksin siirtyä, mutta se on määräraho-
jen siirtymistä harvinaisempaa. Arvio- tai siirtomäärärahan käyttö ja seuranta eivät yleensä ai-
heuta merkittäviä ongelmia silloin, kun sekä myöntämismäärärahat, määräraha ja maksujen ajoitus
säilyvät likipitäen samoina. Näin ei välttämättä ole rakennetuissa, jossa rahoitettujen hankkeiden
toteuma ja ajoitus voivat poiketa olennaisestikin arvioidusta.

Jos vuotuinen myöntövaltuus ja määräraha ja hankkeiden toteutusaika vaihtelevat, tämän mitoi-
tuksen arviointi on työläämpää kuin käytettäessä rahastoa. Budjetoitua voi olla tarve muuttaa
kesken vuoden lisätalousarviossa, ei vain myöntövaltuuden muuttamiseksi, mistä syystä yleensä
rahaston käyttösuunnitelmaa muutetaan, vaan myös määrärahan muuttamiseksi. Jos kysymys on
määrärahan käytön ajoituksen muuttumisesta kehyksen sisällä, muutokset ovat mahdollisia. Jos
sen sijaan määrärahan mitoitus asianomaisen ja sitä seuraavien vuosien kehyksessä sekä talous-
arviossa on arvioitu liian pieneksi suhteessa myöntövaltuudesta tehtyihin myöntöihin, on maa-
ja metsätalousministeriön menokehyksessä lisäksi yleensä oltava muissa kohteissa riittävästi
käyttämätöntä määrärahaa, jota voidaan vastaavasti pienentää. Tämä lisää työtä budjetoinnissa.

Myös seurattavaa on enemmän, kun seurattavana on paitsi myönnetyn avustuksen maksaminen,
myös se, minkä vuoden määrärahasta avustus maksetaan.

Tietojärjestelmistä johtuvien rajoitteiden vuoksi on epätodennäköistä, että avustusten siirto ra-
hastosta talousarvioon voitaisiin toteuttaa siirtämällä kerralla sekä uusien avustusten myönnot ja
maksatukset että jo myönnettyjen avustusten vielä keskeneräiset maksatukset rahastosta talous-
arvioon. Myös vireillä olevat tukihakemukset, jotka ratkaistaan hakemishetken mukaisin sään-

nöksin, voitaisiin joutua myöntämään käynnissä olevan tietojärjestelmä uudistuksen takia rahastosta. Näin ollen vireillä olevien hakemusten ja keskeneräisten maksatusten vuoksi joitakin vuosia joudutaan ylläpitämään kaksinkertaista seuranta, jos avustusten myöntö ja maksaminen siirto toteutetaan niin, että vireillä oleviin hakemuksiin tuet myönnetään ja jo myönnettyt avustukset maksetaan edelleen rahastosta. Lisäksi jäljelle jäävä rahasto edellyttää joka tapauksessa erillistä kirjanpitoa, joskin laajuudeltaan supistettuna. Vaikka onkin mahdollista, että supistettu erillinen kirjanpito saattaisi keventää hallintoa, on kuitenkin todennäköisempää, että lisääntyvä määrärahasuranta maksatuksissa kuitenkin syö tämän hyödyn.

Ainakin siinä tapauksessa, että siirto toteutetaan muuttamalla myös lainsäädäntöä, on epätodennäköistä, että myöhemmin rahaston tehtäviin voitaisiin enää lisätä avustusten myöntämistä, ainakaan merkittävästi. Avustusten siirto voi tällöin myös merkitä sitä, ettei muitakaan toimenpiteitä enää ole mahdollista lisätä rahastoon, jos ne merkitsisivät rahaston olennaista kasvattamista verrattuna jäljelle jääneisiin tehtäviin ja rahaston kokoon.

Edellyttää:

Avustusten siirto talousarvioon olisi ajoitettava siten, että se voitaisiin toteuttaa mahdollisimman luontevasti avustusten muiden muutosten yhteydessä. Käytännössä tämä tarkoittaa siirron ajoittamista joko EU:n rahastokauden vaihtumiseen tai 141-tukipäätöksen voimassa olon loppuun. Tällöin siirto ajoittuisi vuoden 2014 alkuun tai vuoden 2015 alkuun. Siirtoa ei voida toteuttaa aikaisemmin eli vuoden 2013 alusta, koska tarvittavia tietojärjestelmämuutoksia ei ole mahdollista toteuttaa riittävän nopeasti. Tietojärjestelmiin on sisällyttävä tieto siitä, minkä EULainsäädännön mukaisin ja millaisin ehdoin tuki myönnetään, eikä tätä tietoa ole käytettävissä vielä vuoden 2013 alusta.

Koska olennaisimmat muutokset mitä ilmeisimmin koskevat EU:n rahastokauden vaihtumista, vuosi 2014 vaikuttaisi luontevimmalta siirtoajankohdalta myöntöjen osalta. Sen sijaan tuona ajankohtana maksamatta olevien avustusten maksujen siirron osalta vaihtoehtoina on

- siirto myöntöjen yhteydessä
- siirto EU:n rahastokauden maksujen umpeutuessa
- siirto, kun avustukset on maksettu loppuun.

Kuten edellä haittojen yhteydessä on todettu, selkeintä ja tarkoituksenmukaisinta olisi tässä vaihtoehdossa ratkaista vireillä olevat hakemukset ja myöntää ja maksaa kesken olevat avustukset rahastosta vireilletuloajankohdan mukaisin ehdoin. Ajallisesti tämä tarkoittaisi, että vuonna 2013 rahastosta myönnetty avustukset tulevat maksuun pääosin vuoteen 2016 mennessä. Lainsäädännössä tämä ei kuitenkaan ole ehdoton takaraja, vaan tukikohteen toteutus- ja siten maksatusaika voi olla 4 vuotta, mikä sekään ei ole ehdoton takaraja, sillä myönnettäessä avustusta lainvoimaa vailla olevan rakennusluvan perusteella hankkeen toteuttamisen määräaika aletaan laskea vasta rakennusluvan lainvoimaiseksi tulosta. Lisäksi samaan hankkeeseen rakennusinvestoinnin kanssa liittyvä irtaimistohankinta voi jatkaa toteutusaikaa tietyin edellytyksin. Siten käytännössä yksinomaan avustustenkin siirto rahastosta talousarvioon on monivuotinen toimenpide.

Siirto edellyttää kaikissa tapauksissa, ettei tuen saajalle aiheudu maksuviiveitä tai muita haittoja hallinnon järjestelmien muutosten takia.

Kaikki muutokset edellyttävät riittävää ja ajoissa tapahtuvaa tiedottamista muutoksista, jotta avustuksen hakijat ja avustusta saaneet osaavat varautua muutoksiin.

Kaikkiin vaihtoehtoihin liittyy seurannan ja tietojärjestelmien muutoksia ja ajoitusongelmia. Niiden laajuus kuitenkin vaihtelee eri vaihtoehtoissa. Uutta rahastokautta varten luodaan uusi päätöksenteko- ja seurantajärjestelmä, johon yhdistetään nykyiset erilliset maatalouden rakennetukia sekä yritys- ja hanketukia koskevat päätöksenteko- ja seurantajärjestelmät. Uuteen järjestelmään on tarkoitus siirtyä uuden kauden alusta siten, että uuden rahastokauden varoista myönnettyjä ja maksettavia tukia seurataan kyseisellä järjestelmällä. Tarkoitus on, että vireillä oleviin hakemuksiin tehtävät myöntöpäätökset sekä jo myönnettyjen avustusten maksatukset tehdään kuitenkin edelleen nykyisillä tietojärjestelmillä eli Rahtu- ja Hankejärjestelmillä. Jos myös näiden avustusten maksut siirretään talousarvion määrärahasta maksettavaksi, edellyttää se muutoksia myös vanhoihin tietojärjestelmiin. Jos taas vireillä oleviin nykyisen rahastokauden mukaisin ehdoin vireille tullessiin hakemuksiin myöntöpäätös tehdään uuden tietojärjestelmän avulla, uuteen tietojärjestelmään olisi sisällytettävä myös nykyisen lainsäädännön mukaiset tukiehdot, mikä aiheuttaisi merkittävästi ylimääräistä työtä ja tekisi tietojärjestelmästä vaikeasti toteutettavan.

Nykyinen rakennetukia koskeva tietojärjestelmäkokonaisuus, johon Rahtu-päätöksenteko- ja seurantajärjestelmän lisäksi liittyvät myös erillinen maksujärjestelmä ja kirjanpitojärjestelmä, ohjaa Rahtu-järjestelmään tallennettujen avustusten maksut suoraan Makeran kirjanpitoon ja Maaseutuviraston käytössä olevilta Makeraa varten avatuilta pankkitililtä maksettavaksi. Rahtujärjestelmässä ei ole osiota, joka seuraisi avustusten maksua eri määrärahoista. Myös kuluva kauden koskevat komissiolle laadittavat menoennusteet ja tilitykset on nykyisin Rahtujärjestelmässä. Jos myönnettyjen avustusten maksu siirretään talousarvioon, edellyttää tämä tältäkin osin muutoksia myös tietojärjestelmiin.

Ajallisesti siirto rahastokauden vaihtuessa tarkoittaisi avustusten myöntöjen siirtoa talousarvioon vuoden 2014 alusta lukien. Vaihtoehtona voisi olla myös siirto vasta, kun kuluva kausi on suljettu eli vuoden 2016 alusta lukien. Koska tietojärjestelmä kuitenkin uusitaan uuden ohjelmakauden alusta, ei viimeksi mainittu ajankohta vaikuta tarkoituksenmukaiselta, sillä uutta rahastokautta aikanaan suljettaessa tietoja olisi erilaisin maksunseurantaehdoin sekä rahastossa että talousarviossa. On tosin mahdollista, etteivät osarahoitettuna myönnettävät rakennetukiaavustukset ole enää samoja kuin voimassa olevat kohteet. Yritys- ja hanketukien osalta kuitenkin myönnöt uuden järjestelmän avulla toteutettaneen joka tapauksessa rahastokauden alusta. Tämä ohjannee myös rakennetukien myöntöjen siirtämistä uuteen järjestelmään riippumatta siitä, rahoitetaanko ne osarahoitettuna vai kokonaan kansallisista varoista.

Koska myös yritys- ja hanketukien osalta tarkoitus on, että kuluvan ohjelmakauden päätöksenteko ja seuranta siirretään Hanke-järjestelmästä uuteen tietojärjestelmään yhdessä rakennetukien kanssa, on epätodennäköistä, että näiden tukien myöntömenettely uudessa järjestelmässä voisi alkaa eri aikaan. Tämä toisi vaikeuksia jo komissiolle toimitettavien menoennusteiden tekemiselle. Hanke- ja yritystukien myöntäminen uuden järjestelmän avulla on tarkoitus aloittaa vuodesta 2014. Jos EU:n uutta rahastokautta koskeva lainsäädäntö ja uusi ohjelma kuitenkin valmistuisivat niin myöhään, ettei uuden rahastokauden käynnistäminen vuoden 2014 alusta ole mahdollista, vaan se siirtyy vuoden 2015 alusta toteutettavaksi, myös avustusmyöntöjen talousarvioon siirtämisen olisi noudatettava vastaavaa aikataulua.

Jos muutos Makeran toiminnassa toteutetaan siten, että avustukset myönnetään suoraan talousarviosta, mutta tulot lainoista, saamisista ja maanmyynnistä edelleen tuloutetaan Makeraan, on päätettävä, jätetäänkö tulot rahaston varoihin käytettäväksi toimintoihin, jotka rahoitetaan sieltä edelleen, vai siirretäänkö osa tuloista valtiovarastoon. Tällöin on luotava periaatteet ja menetelmät, joilla ylijäämä tarvittaessa siirretään.

Toisaalta siirto talousarvioon ja kehysjärjestelmään edellyttää, että talousarviosta maksettavien avustusten perustaso linjataan ja vaalikauden kehyksen kokonaistasoa korjataan ylöspäin uutta määrärahaa vastaavalla määrällä. Kehystason mitoituksessa tulee myös ottaa huomioon jatkossa suoraan talousarvioon tuloutettavien EU-tulojen suuruus, sillä EU:n rahoitusosuus on kehysjärjestelmässä kehyksen ulkopuolella oleva läpivirtauserä.

Rakennetukien käyttö ja niiden rahoitus edellyttävät pääosin samanlaista osaamista riippumatta siitä, myönnetäänkö tuki talousarviosta vai rahastosta. Erot koskevat lähinnä kirjanpitoa, ohjelmien luomista ja ylläpitoa sekä tapaa, jolla rahaston varoja ja talousarvion varoja käsitellään. Lisäksi rahastoja koskeva lainsäädäntö poikkeaa hieman talousarviota koskevasta lainsäädännöstä. Vaikka erot eivät ole suuria, tarvittava osaaminen ja resurssien riittävyys on kuitenkin varmistettava sekä Mavissa että ELY-keskuksissa.

Avustusten siirto talousarvioon ei sinänsä edellytä Makera-lain muuttamista, koska lain tasolla avustusten myöntäminen on mahdollista sekä talousarviosta että rahastosta. Lain selkeyttämisvaatimuksesta kuitenkin johtuu tarve uusista kyseistä lakia. Sen sijaan avustusten myöntämisen ohjaaminen Makerasta talousarvioon on mahdollista tehdä valtioneuvoston asetuksella. Jos kuitenkin myönnettävien avustusten lisäksi halutaan muutoksia jo maksussa oleviin avustuksiin, muutos vaatii myös lakien muuttamista.

Kun rahastosta on valtionlainojen myöntäminen suurimmalta osin lopetettu ja jos avustukset siirretään talousarvioon, on myös rahaston johtamis- ja hallinnointijärjestelmää tarkistettava, erityisesti johtokunnan asemaa. Myös rahaston sijainti ja toiminta on arvioitava, joskaan erityisiä syitä muuttaa Maaseutuviraston asemaa rahaston hallinnon, kirjanpidon ja maksuliikenteen hoitajana ei näyttäisi olevan.

Edellä mainitut hyödyt ja haitat voidaan tiivistää seuraavasti:

- Hyödyt
- avustusten siirto pois rahastosta siirtäisi suurimman osan rahaston varojen käytöstä suoraan talousarviotalouteen ja sen mukaiseen valvontamenetelyyn sekä valtiontalouden kehysmenettelyn piiriin
 - läpinäkyvyys eduskunnan budjettivallan käytön sekä talousarvion ja sen vaikutavuuden seurannan kannalta lisääntyisi
 - rahastosta voitaisiin edelleen rahoittaa jäljelle jääneitä toimintoja
 - lainoitus ja vakuustoiminta säilyttäisivät yhteyden toisiinsa
 - valtiontakauksissa säilyisi puskurointi
 - maan hallinta ja sen kustannusten rahoitus olisivat yhtenä kokonaisuutena

Haitat:

- rahastoa varten olisi edelleen ylläpidettävä osin talousarviosta poikkeava seurantajärjestelmä sekä erillinen kirjanpito
- myös tässä ulkopuolisen olisi vaikea yhdistää rahastoon jääviä toimenpiteitä ja niiden rahoitusta, jollei lainsäädäntöä muuteta, joskin kyse olisi ensimmäistä vaihtoehtoa vähäisemmästä ongelmasta

4.3.1.2 Valtionlainat ja valtion myyntihintasaamiset

Valtionlainat muodostavat toistaiseksi rahaston suurimman tulolähteen. Lainojen hoitoa, niistä saatavien tulojen käsittelyä sekä toisaalta lainoista aiheutuvia menoja on tarkoituksenmukaisinta arvioida yhdessä. Tällöin säilytettävänä tai muutettavina tehtävinä voidaan käsitellä ensinnäkin luottolaitosten asemaa valtionlainojen hoitajana ja Maaseutuvirastoa tulojen vastaanottajana ja kustannuksista päättäjänä verrattuna siihen, että hoito siirrettäisiin muualle. Erikseen voidaan tarkastella tulojen tulouttamista ja menojen maksamista joko talousarviosta tai rahastosta.

Lainanhoito-organisaatio

Käytännössä toimija, joka voisi ottaa sekä luottolaitosten hoidettavana olevat lainat hoitaakseen että huolehtia tulojen vastaanottamisesta ja tulouttamisesta samoin kuin lainoista aiheutuvista menoista, on Maaseutuviraston lisäksi lähinnä Valtiokonttori.

Luottolaitokset myöntävät valtionlainat niistä varoista, joita ne ovat saaneet valtiolta lainaksi. Huolimatta siitä, että valtio vaikuttaa suuresti lainaehtoihin, perusluonteeltaan kysymyksessä on yksityisoikeudellinen sopimus, joka on tehty luottolaitoksen ja tuensaajan välillä. Se, että luottolaitoksella on oma intressi asiassa, näkyy muun muassa siinä, että valtionvastuu eli lainasta aiheutuvien luottotappioiden korvaaminen kattaa ainoastaan maksamatta olevien lyhennysten ja korkojen menetykset, ei sen sijaan viivästyskorkoja. Valtionvastuu on lisäksi toissijaista, menetykset on ensisijaisesti katettava lainan vakuudesta. Vakuuksista huolehtiminen on jätetty luottolaitoksen tehtäväksi. Laissa on ainoastaan edellytetty, että lainalla on pankkitoiminnassa yleisesti käytetty vakuus, jollei työvoima- ja elinkeinokeskus ole myöntänyt vakuuden hankkimisesta vapautusta. Valtionvastuun eli pankeille korvattavien luottotappioiden toteutuminen edellyttää lisäksi, että luottolaitos on huolehtinut lainasta ja sen vakuuksista säädösten mukaisesti ja hyvää pankkitapaa noudattaen. Vaikka eri aikoina ja eri lainsäädännön nojalla myönnettyjen lainojen vakuuksista onkin säädetty jonkin verran eri tavoin ja joillekin lainoille on edellytetty hankittavaksi erillisvakuus, huomattavalla osalla valtionlainoista vakuus muodostuu lainansaajan tiloja koskevasta yleispanntaussitoumuksesta, josta ei ole eriteltävissä, mitkä lainat on kiinnitetty mihinkin tilaan ja millaisin etuoikeuksin. Menettelyn on mahdollistanut se, että laista poistettiin velvoite, että lainan vakuutena on oltava nimenomaan kiinteistökiinnitys.

Olemassa olevien valtionlainojen siirtäminen luottolaitoksista Valtiokonttoriin hoidettaviksi edellyttäisi ratkaisua vakuuksien järjestelyistä. Valtio ei voi siirrolla heikentää asemaansa velkojana ilman, että joudutaan selvittämään myös, onko järjestelyssä mukana joko valtiontukea lainansaajalle tai luottolaitokselle. Valtionlainojen vakuuksien irrottaminen yksittäisen lainansaajan lainasalkusta edellyttäisi puolestaan käytännössä vastaavaa arviointia, joka tehdään nyt viranomaisessa päätettäessä hyvityksen maksamisesta luottolaitokselle valtionvastuun perusteella. Toisin sanoen tällöin joudutaan arvioimaan paitsi se, onko vakuus ollut riittävä, myös sen nykyinen arvo ja etusija sekä se, onko vakuus ylipäättään irrotettavissa (erillinen panttikirja ja sen etusija) tai onko vakuus järjestettävissä muulla tavoin. Tämä edellyttää käytännössä mittavaa käsin tehtävää työtä, joka ei kuulu niihin tehtäviin, joista valtio maksaa luottolaitoksille korvusta. Lisäksi siirto edellyttää asiakirjojen ja lainan hoitohistoriaa koskevien tietojen siirtämistä. On varsin epätodennäköistä, että tällainen voitaisiin toteuttaa tavallisella lailla vastoin luottolaitosten tahtoa. Käytännössä siirto edellyttäisi sopimusta, jossa toteuttamistapojen lisäksi ratkaistaan sekä ylimääraisten siirtokustannusten että saamatta jääneiden tulojen eli hoitokorvausten asema. Selvittämistä edellyttää tällöin myös velallisen asema, kun laina on julkisista varoista, mutta yksityisen toimijan myöntämä.

Ottaen huomioon merkittävän ylimääräisen työn verrattuna siihen, että Valtiokonttorikin joutuisi muuttamaan omia tietojärjestelmiään näiden lainojen hoitamiseksi niiden ehtojen mukaisesti, siirrosta ei ole saatavissa juurikaan etua. Tilanne on erilainen kuin ELY-keskusten ja Mavin hoitamien valtion myyntihintasaamisten siirrossa Valtiokonttorin hoidettavaksi, jolloin kyseessä oli valtion suora velkasuhde ja valtion asema vakuusjärjestelyissä ei muuttunut.

Sen sijaan uusien valtionlainojen myöntäminen siten, että laina hoidettaisiin Valtiokonttorissa, voisi tuoda hyötyjä edellyttäen, että luottolaitoksille nyt kuuluvat mahdollisuudet laina-aikaisten helpotusten myöntämiselle siirretään elinkeinotoimintaa harjoittavien lainansaajien osalta ELY-keskukselle elinkeinotoiminnan jatkamiskyvyn seurantaan varten. Uusien valtionlainojen määrä vuosittain jää vähäiseksi eikä luottolaitoksilla välttämättä enää ole kiinnostusta luoda uusia lainajärjestelmiä aina sen mukaan, kun tukiehdot muuttuvat. Siirtämällä uudet valtionlainat Valtiokonttoriin siirtyisi luottolaitoksilla aiemmin ollut velvollisuus kontrolloida lainansaajan lainanhoitokykyä Valtiokonttorin tehtäväksi. Tällöin kuitenkin menetetään luottolaitoksilla oleva paikallisten elinkeinojen tuntemus niiden arvioidessa lainanantajina elinkeinonharjoittajia. Lisäksi lainasaajat menettävät mahdollisuuden kilpailuttaa luottolaitoksia lainan myöntäjinä. Toisaalta valtionlainojen hoito yksinkertaistuisi, kun hoitajana olisi yksi toimija. Tämä myös edellyttää, että Valtiokonttori seuraa myös lainaan liittyvän tuen kulumaa ja toimittaa siitä tiedot Maville. Jos lainoituksessa kuitenkin siirrytään kattavasti korkotukilainoitukseen ja valtiontakauksiin, pienen valtionlainamäärän siirtäminen Valtiokonttoriin ajanjaksoksi, joka saattaa jäädä lyhyehköksi, voi olla epätarkoituksenmukaista.

Luottolaitoksen ja valtion välisessä luottosuhteessa toimijoina ovat nyt luottolaitos ja Mavi, joka tekee päätöksen lainan myöntämisestä luottolaitoksille ja laatii velkakirjat. Velkakirjoissa lainan myöntäjänä on Suomen valtio, mutta päätösten mukaan lainat myönnetään Makeran varoista. Luottolaitokset tilittävät lainojen lyhennykset ja korot Maville, joka tulouttaa ne Makeraan. Sen lisäksi, että luottolaitos maksaa lyhennykset ja korot Makeran tilille, se toimittaa ns. pankkisanomina tiedot lainansaajittain ja lainoittain lainojen hoidosta eli lyhennyksistä, koroista ja pääomista sekä lainaan liittyvän tuen kulumisesta Maville, joka on vastuussa tukijärjestelmästä ja sen seurannasta.

Valtion ja luottolaitoksen välinen lainan hoito eli velkakirjat ja rahaliikenne on mahdollista siirtää Valtiokonttorille siten, että siirto koskisi lähinnä velkakirjojen laatimista ja velkasuhteen ylläpitoa sekä rahaliikennettä valtion ja luottolaitosten välillä. Tällöin kuitenkin on varmistettava, että Mavi edelleen saa tiedot paitsi lyhennysten ja koron maksuista, myös luottolaitosten hoitamien lainojen korkoihin ja osin lainaehtoihin sisältyvän laskennallisen tuen kulumisesta. Tämä edellyttää sitä, että luottolaitokset joko edelleen toimittavat pankkisanomat Maville tai Valtiokonttori luo menetelmän, jolla se toimittaa vastaavat tiedot Maville. Kumpaan tapaan sisältyy lisätyötä verrattuna siihen, että luottolaitokset tilittävät lainat ja toimittavat seurantatiedot Maville. Koska Valtiokonttori ei huolehdi Makeran kirjanpidosta, joutuisi Mavi varmistamaan paitsi luottolaitokselta, myös Valtiokonttorilta tietojen oikeellisuuden. Lainojen ja niihin liittyvän tuen seurantaan olisi toisin sanoen kahdessa paikassa.

Myös lainoista aiheutuvat maksut on lähtökohtaisesti mahdollista siirtää Valtiokonttorin hoidettaviksi. Tämä edellyttää, että Valtiokonttorilla on sovellus, joka tunnistaa paitsi lainojen tulousta varten tarvittavat tiedot, myös hoitopalkkion määräytymiseen tarvittavat tiedot, koska hoitopalkkion määrä vaihtelee sen mukaan, milloin ja minkä lainsäädännön nojalla laina on myönnetty. Sen sijaan valtionlainoista maksettavien hyvitysten maksamisesta päättäminen edellyttää runsaan jo kumotun lainsäädännön tuntemista, jonka nojalla lainaan liittyvä tuki ja itse laina on myönnetty. Hyvityksiä maksetaan jatkuvasti, mutta lainamäärään nähden kuitenkin ainakin tois-
taiseksi kappalemääräisesti varsin maltillisesti.

Harkittaessa, missä organisaatiossa valtionlainoja hoidetaan, on verrattava mahdollisesta siirrosta saatavia etuja ja siitä aiheutuvia haittoja. Mikäli valtionlainoitusta hoidettaisiin keskitetysti yhdessä organisaatiossa, varmistettaisiin muun muassa jatkuvan osaamisen ylläpitäminen. Toisaalta Mavissa on tällä hetkellä osaamista eri ajanjaksojen lainoista ja niiden myöntämisen perusteena olleesta lainsäädännöstä ja ohjeistuksesta. Harkinnassa on hyvä ottaa huomioon, että valtionlainoja on enää suhteellisen vähän ja myös uusien lainojen myöntö on vähäistä. Liitteenä (Liite 14) on selvitys Valtiokonttorin toimintatavoista ja menetelmistä sen hoitaessa lainoihin liittyviä tehtäviä.

Siirto talousarvioon

Valtiolainoja hoitavan organisaation muuttaminen ei suoraan vaikuta siihen, mistä varoista hoitopalkkiot ja hyvitykset maksetaan sekä mihin lyhennykset ja korot tuloutetaan. Näitä ei ole välttämätöntä tarkastella samassa yhteydessä, kun arvioidaan valtionlainoista aiheutuvien tulojen ja menojen talousarvioon siirtämisen vaikutuksia verrattuna niiden säilyttämiseen rahastossa.

Edut:

Jos avustusten lisäksi myös valtionlainat ja valtion myyntihintasaamiset tuloutetaan suoraan valtionvarastoon ja valtionlainoista aiheutuvat menot siirretään talousarvion määrärahasta maksettaviksi, merkittävin osa rahaston tuloista siirtyisi valtion talousarvion yhteyteen. Myös tämä lisäisi talousarvion läpinäkyvyyttä ja eduskunnan budjettivaltaa.

Talousarviosta näkyisivät paitsi korkotukilainojen menot, myös valtionlainoista aiheutuvat menot.

Rahastosta voitaisiin kuitenkin edelleen tarvittaessa joustavasti rahoittaa muuta toimintaa sekä hallita maa- ja vesialueista muodostuvaa omaisuutta huolimatta näiden toimintojen merkittävästä supistumisesta aikaisempaan verrattuna.

Heikkoudet:

Jollei valtionlainoista ja valtion myyntihintasaamisista saatavia lyhennys- ja korkotuloja mitenkään osoiteta talousarviossa rakennetoimenpiteiden rahoitukseksi, voi rakennetoimenpiteistä valtiolle aiheutuva nettokustannus hämärtyä lisää verrattuna siihen, että rahaston varojen käytössä on voitu yksinkertaisesti seurata sekä tuloja että menoja.

Siinä tapauksessa, että Makeraan edelleen jää toimintoja, valtionlainojen ja myyntihintasaamisten tuloutusten siirto talousarvioon lopettaa rahaston omien tulojen saamisen näiden toimintojen rahoittamiseen lähes täysin. Jos rahaston sitomattomat varat siirretään valtiovarastoon siten, että sekä avustukset että valtionlainojen ja saamisten tulot ja menot siirretään yhtä aikaa pois rahastosta, on rahastoon kuitenkin omien tulojen lakattua ryhdyttävä samanaikaisesti siirtämään talousarviossa varoja niiden toimintojen rahoittamiseksi, jotka rahastoon vielä jäävät, vaikka menojen määrä jäisikin suhteellisen vähäiseksi.

Valtionlainoista aiheutuvat hyvitykset edellyttävät, että niitä varten ovat tarvittavat varat olemassa riippumatta siitä, milloin hyvitys tulee maksettavaksi. Niin kauan kuin valtionlainat ja valtion myyntihintasaamiset tuloutetaan Makeraan ja lainoista saatavat lyhennykset ja korot

ylittävät hyvityksinä maksettavat menot, varat hyvitysten maksuun ovat olemassa. Maksu talousarvion määrärahasta taas edellyttää oikein arvioitua määrärahaa.

Harkittavaksi jää, jatketaanko porotalouden ja luontaiselinkeinojen sekä kolttien etuuskien osalta edelleen suoraa lainoitusta vai tulisiko niidenkin osalta siirtyä korkotukilainoitukseen. Tällöin tulisi kuitenkin selvittää mahdollisuus valtiontakausten käytön laajentaamiseen porotalouden ja kolttien lainoitukseen, koska luottolaitokset ovat toistaiseksi olleet vakuussyistä haluttomia myöntämään korkotukilainoja näihin tarkoituksiin. Valtiontakausten käytön laajentaminen edellyttää, että EU:n komissio hyväksyy valtiontakausten käytön sekä erityisesti sen nykyisin hyväksymän laskentatavan käyttämisen myös porotalouden ja kolttien valtiontakauksissa. Tämä monimutkaistaa valtiontakausjärjestelmää.

Edellyttää:

Jos valtionlainat ja valtion myyntihintasaamiset siirretään talousarvioon, on päätettävä, tuloutetaanko lyhennykset ja korot ensin rahastoon, josta ensin maksetaan tarvittavat lainojen hyvitykset, hoitokorvaukset ja uudet lainat sekä muut rahaston menot, ja sen jälkeen siirretään ylijäämä valtiovarastoon, vai tuloutetaanko tulot lainoista suoraan valtiovarastoon, jolloin on päätettävä, miten jäljelle jäävät toiminnot rahoitetaan ilman, että rahastolla on merkittävästi säännöllisiä omia tuloja. Valtiontakausten provisiot ovat toistaiseksi kattaneet vakuustoiminnan tappiot. Valtion maankäyttötoiminnasta syntyy tuloja, mutta nykymuotoisena yleensä vasta menojen maksamisen jälkeen. Käytännössä tuloutus suoraan talousarvioon edellyttäisi siirtoa talousarvion määrärahasta, mihin sisältyy myös valtuus myöntää uusia lainoja porotalouteen ja luontaiselinkeinoihin sekä koltille, jollei osaa valtion yhdystilisaatavasta jätetä edelleen rahaston varoiksi. Ennen näiden uusien valtionlainojen siirtoa talousarviosta myönnettäväksi on kuitenkin arvioitava, onko tarkoituksenmukaista siirtyä tässäkin korkotukilainoitukseen ja valtiontakauksiin, mikä vähäisen tapausmäärän vuoksi kuitenkin vaikuttaa työläältä, koska yhden valtionlainan sijaan luottolaitoksen olisi huolehdittava sekä lainaehtojen että takausehtojen täyttymisestä, seurattava kahden eri tukivälineen tuen kulumaa sekä Maaseutuviraston osaltaan seurattava kahteen tukivälineeseen sisältyvän tuen kulumaa, määriä ja ehtojen täyttymistä.

Mikäli rahastosta siirrettäisiin pois sekä avustukset että valtionlainoitus kokonaan, mukaan lukien uusien valtionlainojen myöntäminen, olisi ratkaistava myös siirron ajoittaminen. Maatalouden valtionlainojen siirtoa ei ole välttämätöntä toteuttaa yhtä aikaa mahdollisen avustusten siirron kanssa, koska uusia lainoja ei enää myönnetä ja tieto- ja seurantajärjestelmien osalta muutokset tehdään nykyiseen järjestelmään. Sen sijaan porotalouden ja kolttien tukien osalta avustusten ja valtionlainojen eriaikainen siirtäminen ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta, koska vähäisen tapausmäärän vuoksi jouduttaisiin kahteen kertaan muuttamaan tieto- ja seurantajärjestelmiä. Jos siirtoon ryhdytään, olisi se luontevaa toteuttaa niin, että sekä avustus että lainaan liittyvä tuki siirretään yhtä aikaa rahastosta talousarvioon. Näiden tukien vähäisten määrien vuoksi hallinto- ja tietojärjestelmien muutokset olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa mahdollisimman yhtenäisesti.

Jos muutos Makeran toiminnassa toteutettaisiin siten, että avustukset myönnetään suoraan talousarviosta, mutta tulot lainoista, saamisista ja maanmyynnistä edelleen tuloutettaisiin Makeraan, olisi ratkaistava rahastoon jäljelle jäävien toimintojen rahoitus ja sen menetelmät. Suora tuloutus talousarvioon vaatii määrärahan rahastoon. Tuloutus ensin rahastoon ja menojäännöksen tuloutus talousarvioon vaatii puolestaan aikataulutuksen, mihin mennessä syntyneet menot maksetaan kalenterivuonna tuloutuneista lyhennyksistä ja koroista ja mihin mennessä loppu on siirrettävä valtiovarastoon.

Jos osa toiminnoista siirretään talousarvioon ja osa edelleen jää rahastoon, on kumpaakin toimintaa varten turvattava riittävä osaaminen ja resurssit. Rahasto edellyttää edelleen oman kirjanpidon ja seurannan. Toisaalta määrärahan mitoitus ja käyttö edellyttää nykyistä täsmällisempää menojen ajoitusta ja niiden seurantaa.

Mikäli osa toimintojen rahoittamisesta siirretään talousarviovaroista tehtäväksi, seurattavaksi tulee mahdollisesti eripituisten määrärahojen käyttöä. Usea eri toiminto saatetaan lisäksi osoittaa eri määrärahamomenteille. Lainojen tuloutuksen osalta on mahdollista, että tulot ohjataan ensin rahastoon, josta ne sitten tuloutetaan talousarvioon tai, että tulot ohjataan suoraan talousarvioon, josta tehdään tarvittavat määrärahasiirrot rahastoon. Käytettävissä olevin tiedoin ei ole mahdollista arvioida, ovatko hallinnointi sekä tieto- ja seurantajärjestelmät mahdollisesti työlämpiä toteuttaa, jos lainojen tuloutukset ohjataan ensin rahastoon ja sen jälkeen osa valtionvarastoon verrattuna suoraan tuloutukseen talousarvioon ja määrärahasiirtoon talousarviosta rahastoon. Vaihtoehtojen vertailu edellyttää lisäselvitystä näiden mallien keskinäisen paremmuuden arvioimiseksi.

Koska sekä Mavissa että ELY-keskuksissa joudutaan edelleen käsittelemään sekä talousarvion määrärahoja että rahaston varoja, on kummassakin ylläpidettävä näiden varojen käytön erityistä osaamista ja tämä osaaminen rahastokirjanpito mukaan lukien samoin kuin sen edellyttämät resurssit on myös tulevaisuudessa turvattava.

Lainsäädännön osalta myös tämä vaihtoehto edellyttää itse Makera-lain selkeyden lisäämistä kohdassa 4.1 mainituin tavoin. Lisäksi myös varsinaisia tukilakeja on muutettava ainakin valtiolainoja koskevan säätelyn osalta.

Talousarvioon olisi luotava menetelmä, jolla rahaston valtiolainoista saatavat tulot joko otetaan suoraan talousarvioon tuloiksi, tai menetelmä, jolla rahastosta siirretään ylimääräiset tulot valtiovarastoon. Vaihtoehtoista riippuen talousarvioon saatetaan tarvita myös lainoituksesta aiheutuvien menojen kattamiseksi menomomentti, jonka laatu ja tarvittaessa myöntövaltuus ja käyttöaika riippuvat myös valittavasta tuloutustavasta.

Valtiolainojen lyhennys- ja korkotulojen sekä lainoista aiheutuvien menojen siirto edellyttää muutoksia hallinnointi- ja erityisesti tietojärjestelmiin. Muutoksia aiheutuisi ainakin valtion ja pankkien väliseen rahaliikenteeseen ja velkakirjoihin, seurantajärjestelmiin, tukihakemuksiin ja -päätöksiin, maksujärjestelmiin ja kirjanpitoon sekä valtion käyttämiin pankkitileihin.

Edellä mainitut hyödyt ja haitat voidaan tiivistää seuraavasti:

Hyödyt:

- Valtiolainojen ja valtion myyntihintasaamisten siirto talousarvioon avustusten siirron lisäksi toisi suurimman osan rahaston varojen käytöstä talousarvioon
- lyhennysten ja korkojen tuloutuksen siirto talousarvioon lisäisi talousarvion läpinäkyvyyttä ja siten eduskunnan ohjaus- ja tiedonsaantivaltaa
- lainoista aiheutuvien menojen (hoitopalkkiot, hyvitykset) maksaminen talousarvion määrärahasta toisi kaikki lainoista aiheutuvat menot talousarvioon korkotukimenojen rinnalle

Haitat:

- mahdollisuus käyttää lainoista saatavia tuloja rahastoon jäävän muun toiminnan rahoitukseen poistuisi, joten jäljelle jäävät rahastotoiminnot vaatisivat määrärahaa talousarviossa
- talousarviossa lainoituksen nettokustannusten määrä voi hämärtyä eikä niiden yhteys olisi niin selkeää kuin rahastossa
- uusia valtionlainoja myönnettäneen edelleen porotalouteen ja koltille, jolloin myös lainapääoma olisi myönnettävä talousarviosta
- rahasto vaatisi edelleen jonkin verran omaa osaamista ja kirjanpidon
- määräraharakkeen ennakointi olisi haastavaa hyvitysten vuotuisten vaihtelujen vuoksi

4.3.1.3 Valtiontakaukset

Perustuslain 82 §:n mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla.

Perustuslain 88 §:ssä säädetään yksityisen laillisesta saatavasta valtiolta. Sen mukaan jokaisella on oikeus talousarviosta riippumatta saada valtiolta se, mitä hänelle laillisesti kuuluu.

Valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta (449/1988) annetussa laissa säädetään yleisesti valtiontakauksen antamisen edellytyksistä. Lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan valtion talousarviossa osoitetusta määrärahasta myönnettävään valtion lainaan sekä eduskunnan suostumuksen perusteella myönnettävään valtiontakaukseen ja valtiontakuuseen.

Kyseisessä laissa ei edellytetä, että valtion talousarviossa olisi mitenkään varauduttu valtiontakauksesta aiheutuvaan maksuun. Perustelujen mukaan takausmaksut on kuitenkin asetettava siten, että tappioriski jää mahdollisimman pieneksi. Edellä mainitun perustuslain 88 §:n nojalla valtion on kuitenkin tällainen maksu maksettava riippumatta siitä, onko siihen varattu erillistä määrärahaa.

Edellä mainittu koskee kuitenkin yksittäisiä takauksia, joiden myöntämisestä eduskunta päättää. Pääosin valtiontakauksista säädetään erillislainsäädännössä, joissa eduskunnan antama valtuus sisältyy lakiin otettuun säännökseen takauksen enimmäismäärästä.

Merkittävä osa erillisten kohdennettujen valtiontakauksen vastuusta toteutuu kuitenkin siten, että annettavan valtiontakauksen myöntää valtion erillisrahoitusyhtiö eli Finnvera, jolla on oltava puskurirahasto takaustappioita varten. Erillisrahoitusyhtiön vastuuden kattamiseksi valtion talousarviossa on oltava määräraha, josta voidaan siirtää erillisrahoitusyhtiölle tarvittaessa varat sen vastuuden maksamiseksi.

Valtiontakauksista merkittävä osa myönnetään ympäristöministeriön hallinnonalalla, missä valtiontakauksia voidaan myöntää sekä vuokra-asuntojen, omistusasuntojen ja asumisoikeustalojen rakentamiseen otettujen korkotukilainojen vakuudeksi. Tällaisten lainojen enimmäistakausvaltuudesta päätetään valtion talousarvion yhteydessä, mutta valtiontakaukset myönnetään Valtion asuntorahaston vastuulla. Viime vuosina asuntorahastoon ei ole esitetty siirrettäväksi varoja talousarviosta, vaan rahastosta on päinvastoin esitetty siirrettäväksi varoja talousarvioon.

Vaikka valtiontakauksista tai -takuisia perittävistä maksuista kertyviä tuloja jonkin verran tuloutuu suoraan talousarvioon, näyttäisi kuitenkin siltä, että erityislainsäädäntöön perustuvien valti-

ontakausten myöntövaltuus voidaan päättää talousarviossa, mutta ainakin pääosin yritystoiminnan ja asuntorahoituksen varsinainen valtion takausvastuu jätetään erillisen rahaston vastattavaksi.

Koska muissakin valtiontakauksissa on käytössä takausvastuiden rahastointia, vaikka itse takauksen myöntövaltuus päätettäisiin talousarvion yhteydessä, voidaan Makeraa pitää edelleen taroituksenmukaisena rahoitusvälineenä valtiontakauksen myöntämisessä. Nykyisin tavoin toteutettuna valtiontakauksista rahastoon tuloutuvilla takausmaksuilla on mahdollista kattaa takaus-toiminnasta aiheutuvat menot. Tämä kuitenkin edellyttää, että valtiontakaukset edelleen myönnetään toiminnallisesti terveille yrityksille ja valtiontakauksiin sisältyy tukielementti. Toistaiseksi takausprovisioiden saadut tulot ovat ylittäneet takaustappioista aiheutuneet menot.

Edellä mainitut hyödyt ja haitat voidaan tiivistää seuraavasti:

Hyödyt:

- siirto talousarvioon lisää jonkin verran talousarvion läpinäkyvyyttä ja siten eduskunnan ohjaus- ja tiedonsaantivaltaa

Haitat:

- takausprovisiot eivät enää käytettävissä takaustappioiden kattamiseen eikä valtiontakauksen takausprovisioita voitaisi kerryttää tuleviin takaustappioihin varautumiseksi, jonka vuosi valtiontakauksilla ei olisi varautumisrahastointia kuten Valtion asuntorahaston ja Finnveran valtiontakauksissa
- määrärahatarpeen ennakointi haastavaa takaustappioiden vuotuisten vaihtelujen vuoksi

4.3.1.4 Maankäyttötoiminta

Maankäyttö sisältää nykyisin pääosin Makeran taseeseen sisältyvien, olemassa olevien maiden hallinnointia sekä maan hoidosta, hankkimisesta ja luovuttamisesta aiheutuvia tehtäviä ja kustannuksia. Uusien maiden hankinta liittyy lähinnä uusjakoihin tai valiolle perintönä tullessiin maihin, jotka luovutetaan varsin nopeasti siihen tarkoitukseen, johon ne on lunastettu Valtio-konttorilta.

Maankäyttötoimintaan liittyy sekä kysymys, missä taseessa valtion maa- ja vesialueita käsittävää omaisuutta käsitellään, että maankäytöstä aiheutuvien tulojen ja menojen tuloutuskohde ja rahoituslähde.

Edellä mainittu omaisuus on mahdollista siirtää joko suoraan valtion taseeseen, jolloin hallinta edelleen säilyisi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan viranomaisilla, tai sellaiselle valtion viranomaiselle tai yhteisölle, joka käyttää niitä omaan toimintaansa. Vastaavalla tavalla kuin tuloutus lainoista ja menot maan hankinnasta ja hoidosta, myös valtion saamat myyntihintasaamiset on mahdollista tulouttaa suoraan talousarvioon tai rahastoon ja menot maksaa joko rahastosta tai talousarvion määrärahasta.

Edut

Valtion taseessa maa- ja vesialueista muodostuvan omaisuuden hallinta näkyy katteena valtion vastuille.

Jos maa- ja vesialueista muodostuva omaisuus siirretään muille viranomaisille käytettäväksi muihin tarkoituksiin siten, että ne korvataan rahastolle, maatalouden rakennetukiin siirtyy välittömästi käytettäväksi mainittuun maaomaisuuteen sitoutuneet varat.

Siirtämällä tulot ja menot talousarvioon lisätään talousarvion läpinäkyvyyttä ja kattavuutta edellisissä kohdissa mainituin tavoin.

Heikkoudet

Valtion omaisuuden hallintoa on siirretty viime vuosina pois valtion taseesta ja suorasta valtionomistuksesta valtion omistamiin yhtiöihin tai yhteisöihin. Siirto taseeseen toimisi päinvastoin. Siirtämällä maa- ja vesialueista muodostuva omaisuus taas muille organisaatioille kuten Metsähallitukselle menetetään mahdollisuus hankkia ja luovuttaa uusia maita tai jo olemassa olevia maita tilusrakenteen parantamiseen siten, kuin maita alun perin hankittaessa on ollut tarkoitus. Jos samalla kokonaan lopetetaan maan uushankinta, heikkenee valtion mahdollisuus edistää uusjakojen toteutumista merkittävästi, kun valtiolla ei enää ole käytettävissä vaihtomaata tilusjärjestelyjen toteuttamiseksi.

Olemassa oleva maa- ja vesialueista muodostuva omaisuus on mahdollista myös säilyttää rahaston taseessa, mutta siirtää kuitenkin siitä aiheutuvat menot ja tulot sekä uuden maan hankintaan tarvittavat varat talousarvioon. Menettely ei kuitenkaan vaikuta luontevalta, koska rahaston omaisuudella ja sitä koskevilla tuloilla ja menoilla on selkeä kytkeä. Tarkoitukseen osoitettavan määrärahan mitoitus ja ajoittaminen on joka tapauksessa työläämpää kuin rahastotaloudessa, koska tällöin ei ole yksinomaan käyttösuunnitelman muutoksella mahdollisuutta toteuttaa sellaista maan ostoa, johon alun perin käyttösuunnitelmassa ei ole varauduttu. Menettely luonnollisesti edellyttää, että rahastossa muuten on varoja tarkoitukseen osoitettavissa. Talousarvion taloudessa tällaisessa tilanteessa kuitenkin tarvittaisiin lisätalousarviota. Lisäksi tarvitaan työläämpää hallinnointijärjestelmää, kun omaisuuden seuranta on rahastossa ja menot ja tulot talousarviossa.

Siirto talousarvioon katkaisisi myös nykyisen yhteyden maanhankintaan ja myyntiin liittyvien menojen ja tulojen osalta, koska valtion omistusasialta mahdollisesti kertynyt arvon lisäntyminen ei enää jäisi maatalouden rakennetoimenpiteisiin käytettäväksi, vaan tuloutuisi suoraan talousarvioon. Joka tapauksessa tuloja ei voitaisi enää suoraan käyttää rahaston toimintojen rahoittamiseen. Niiden toimintojen rahoittaminen maanmyynnistä saaduilla rahaston tuloilla, jotka edelleen päätetään pitää rahastosta rahoitettavina, sen sijaan yhdistäisi edelleen sekä rahaston tulot että menot.

Jos maankäyttötoiminnan menot siirretään valtion talousarvioon, toiminnasta aiheutuvien rahaston kaikkien menojen ajoitukseen on luotava hallinnointijärjestelmä, jota ei ole tarvittu rahastossa. Tämä aiheuttaa lisätyötä menoseurannassa.

Edellyttää

Tulojen ja menojen siirto talousarvioon edellyttää ensin ratkaisua siitä, miten maa- ja vesialueista muodostuvaa omaisuutta hallitaan. Jos tämä omaisuus siirretään, on ratkaistava, siirretäänkö se korvauksetta, vai edellytetäänkö omaisuus ylipäättään korvattavaksi ja jos edellytetään, miten omaisuus arvostetaan ja mihin saatu korvaus tuloutetaan ja käytetään. Jos edellä mainittu omaisuus ainoastaan siirretään pois rahaston taseesta valtion taseeseen, mutta hallinta jää edelleen nykyiselle organisaatiolle, toiminnallisia muutoksia on vähän. Muutokset koskevat lähinnä kirjanpitojärjestelmiä ja lainsäädäntöä. Tällöin myös maa- ja vesialueiden hoidosta ja hankinnasta

aiheutuvien menojen siirtäminen rahastosta talousarvioon edellyttää lähinnä talousarvioon otettavia tulo- ja menomomentteja samalla tavoin kuin jos valtion lainat siirretään talousarvioon. Lisäksi tulojen ja menojen siirto edellyttää hallinto-, tieto- ja seurantajärjestelmien muuttamista tarpeellisilta osin. Valtionperintöjen tarkoituksenmukaista käsittelyä on joka tapauksessa selvittävä samoin kuin tutkittava mahdollisuutta keskittää ainakin uusjakoihin liittyvää maankäyttötoimintaa yhteen ELY-keskukseen, jossa säilytettäisiin myös riittävä osaaminen kyseisessä toiminnassa.

Jos maa- ja vesialueista muodostuva omaisuus siirretään ympäristöministeriölle, siirtyvät myös tulot ja menot ympäristöministeriön hallinnonalaa koskevaan talousarvion osaan. Tällöin on myös ratkaistava, voidaanko edellä mainittu Makeran taseeseen sisältyvä omaisuus siirtää ympäristöministeriön hallinnonalalle käytettäväksi ympäristötarkoituksiin korvaamatta siirretyn omaisuuden arvoa maatalouden hallinnonalalle.

Jos taas Makeran maa- ja vesialueista muodostuva omaisuus siirretään Metsähallitukselle, on samalla selvittettävä, siirretäänkö se käytettäväksi luonnonsuojelullisiin tarkoituksiin vai talousmetsiksi, joista valtion on tarkoitus saada myös tuloa. Varsinkin, jos siirto toteutetaan luovuttamalla omaisuus talousmetsiksi, siirto ei voi toteutua korvauksetta, koska tällöin Metsähallitus saisi laitonta valtiontukea verrattuna muihin metsänomistajiin. Ratkaistavaksi tulee, miten arvioidaan maiden arvo niin, ettei luovutushintaan sisälly tukea. Maa- ja vesialueet muodostavat varsin laajan omaisuuden ja ulkopuolisten arvioijien käyttö voi olla kallista. Toisaalta maa- ja metsätalousministeriön oman hallinnonalan asiantuntijoiden käyttö arvioinnissa ei välttämättä ole riittävän puolueetonta ulkopuolisten näkökulmasta.

Jos joko siirto taseeseen, siirto muulle organisaatiolle tai yksinomaan tulojen ja menojen siirto talousarvioon toteutetaan, siirron ajankohtaa ei ole välttämätöntä ajoittaa mahdollisen muun toiminnan, lähinnä avustusten siirtoon talousarvioon. Hallinnon organisoimisen ja etenkin tietojärjestelmien suunnittelun kannalta on kuitenkin hyvä, jos tiedossa on, aiotaanko maankäyttötoiminta siirtää kokonaan tai osaksi joko rahastosta talousarvioon tai kokonaan toiselle viranomaiselle.

Kaikissa edellä mainituissa tilanteissa muutokset edellyttävät Makera-lain muuttamista sekä osin myös substanssilainsäädännön muuttamista.

Edellä mainitut hyödyt ja haitat voidaan tiivistää seuraavasti:

Hyödyt:

- siirtämällä maankäyttötoiminnan tulot ja menot talousarvioon lisättäisiin talousarvion läpinäkyvyyttä ja kattavuutta edellisissä kohdissa mainituin tavoin
- omaisuuden siirto suoraan valtion taseeseen näkyisi katteena valtion vastuille

Haitat

- jos tulot ja menot olisivat talousarviossa, mutta hallinta rahastossa, katkeaisi niiden luonnollinen yhteys
- siirto muulle viranomaiselle tai taholle maksua vastaan ja tuloutus talousarvioon veisi maaseudun kehittämiseen tarkoitettuihin varoin hankitun omaisuuden tulot pois käyttötarkoituksestaan
- hallinta valtion taseessa ja tulot ja menot talousarviossa toisi uuden määräraha-tarpeen, jonka mitoitus ja ajoittaminen haastavaa

4.3.1.5 Peruskuivatus

Peruskuivatustoiminta ja sen tukeminen liittyy toisaalta yleisiin vesitalouden toimenpiteisiin ja toisaalta on välttämätön edellytys maatalouden harjoittamiselle. Peruskuivatustoiminnan organisointi maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonalan toimijoiden välillä edellyttää joka tapauksessa uudistamista. Samassa yhteydessä on mahdollista tarkastella myös peruskuivatustoiminnan rahoituslähdettä. Sen jälkeen, kun peruskuivatusten tukemisessa on siirrytty yksinomaan avustuksiin, rahoitus on lähtökohtaisesti mahdollista toteuttaa myös talousarvion määrärahasta.

Edut:

Siirto talousarvioon vastaisi yleistä tavoitetta koota valtion menotalous talousarvio- ja kehysmenettelyn yhteyteen.

Heikkoudet:

Toiminnan rahoituksen siirtämiseen talousarvioon liittyy samanlaisia ongelmia kuin maa- ja porotalouden sekä kolttien avustusten siirtämiseen liittyen on kohdassa 4.2.1.1 esitetty. Peruskuivatusavustusten siirtämiseen liittyvät hallinto- ja tietojärjestelmäongelmat ovat kuitenkin hieman eri luonteisia, koska seurannassa ja hallinnoinnissa jo nykyisin on ongelmia, jotka joudutaan ennen pitkää ratkaisemaan.

Edellyttää:

Siirto edellyttäisi riittävän pitkäkäyttöistä määrärahaa ja mahdollisesti myöntövaltuutta talousarviossa, sillä hankkeet ovat pitkäaikaisia.

Hallinto- seuranta- ja tietojärjestelmiä ajantasaistettaessa olisi otettava huomioon myös rahoituslähteen muutos ja siitä aiheutuva seurantatarve.

Hallinnoinnin osaamisesta olisi huolehdittava samoin kuin riittävistä henkilöresursseista.

Makera-laki on joka tapauksessa uusittava, mutta muuten muutos ei vaatisi erityislainsäädännön muuttamista tämän johdosta, sillä laki peruskuivatustoiminnan tukemisesta (947/1997) mahdollistaa jo nyt talousarvion käyttämisen rahoitukseen.

4.3.1.6 Tutkimusrahoitus

Makerasta rahoitettava tutkimus on rahaston nykyiseen toimintaan nähden vähäistä, mutta jos avustukset siirretään talousarvioon, tutkimusrahoituksen merkitys rahaston toimintana lisääntyy. Varsinkin niin kauan kuin rahastolla on omia tuloja, tutkimusrahoituksen säilyttäminen rahastossa on mahdollista varsin pitkään ilman, että rahastoon on tarpeen siirtää varoja.

Makerasta rahoitettu tutkimus on sinänsä mahdollista siirtää osaksi muuta, talousarviosta rahoitettua tutkimusta. Kuten kohdassa 2.5 ilmenee, Makerasta rahoitetut tutkimushankkeet täydentävät yliopistojen ja tutkimuslaitosten tutkimusrahoitusta ja on olennaisen tärkeää rahoitettaessa tutkimuksia, joita hallinto itse tarvitsee tuki- ja muiden ohjausvälineiden ennakointiin ja arviointiin. Vastaavalla tavalla käytetään myös maaseudun kehittämiseen ja porotalouteen myönnettä-

viä Makeran tutkimusvaroja. Sinänsä Makeran varoja vastaava rahoitus on siirrettävissä myös erilliseksi talousarvion määrärahaksikin.

Edu:

Siirto talousarvioon vastaisi yleistä tavoitetta koota valtion menotalous talousarvio- ja kehysmenettelyn yhteyteen.

Heikkoudet:

Makeran tutkimusvaroja on käytetty painotetusti nimenomaan maataloustutkimuksen rahoittamiseen. Vaikka elintarviketalous menestyy varsin hyvin kilpailtaessa yliopistojen ja tutkimuslaitosten ja muiden tutkimusrahoittajien myöntämästä rahoituksesta, maatalouden tutkimus ei ole kovin hyvin menestynyt tässä kilpailussa. On mahdollista, että keskitettäessä tutkimuksen rahoittamista entisestään yliopistoille ja yhteishankkeisiin, maatalouden osuus tutkimusrahoituksesta heikkenee. Tällöin mahdollisuus säilyttää rahoitus sellaisiin akuutteihin tutkimustarpeisiin, jollaisiin Makeran tutkimusvaroja on käytetty, heikkenee. Jotta hallinnon tarpeista lähtevään maataloustutkimukseen olisi riittävästi varoja, olisi talousarvioon otettava tähän tarkoitukseen nimenomainen määräraha. Mikäli tutkimusrahoituksen määräraha ei ole maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla, saattaa olla vaikea varmistaa määrärahan riittävyys. Siirto tulosohjattavien tutkimuslaitosten budjetteihin taas ei mahdollistaisi hankkeiden vapaata kilpailuttamista.

Edellyttää:

Siirto talousarvioon on mahdollista tehdä ottamalla talousarvioon tähän tarkoitukseen oma määräraha tai lisäämällä yhteistutkimusvaroja ja edellyttämällä, että niitä käytetään vastaavaan tarkoitukseen, kuin nyt käytetään Makeran varoja. Tällöin kuitenkin tutkimusrahoituksen luonne muuttuu.

Jos siirto toteutetaan, tarkoituksenmukaisinta olisi siirtää rahoituksen myöntö ja talousarviosta myönnetyn rahoituksen maksu talousarvioon ja jättää Makerasta jo myönnetyn rahoituksen maksu toteutettavaksi rahaston varoista. Makeran tutkimusrahoituksen maksuaikatauluja ei ole sidottu myöntöihin, vaan on lähdetty siitä, että rahastossa on varoja sidottujen rahoituspäätösten maksuun.

Siirto edellyttää myös uuden hallinto- sekä tieto- ja seurantajärjestelmien luomista maa- ja metsätalousministeriöön.

Muutos sinänsä ei vaatisi lainmuutosta. Maatalouden ja maaseudun tutkimusta koskeva lainsäädäntö mahdollistaa jo nyt talousarvion käytön tutkimusrahoitukseen. Sen sijaan porotalouden ja luontaiselinkeinojen sekä kolttalain mukaisiin tutkimuksiin voidaan käyttää vain Makeran varoja. Tältä osin lainsäädäntöä olisi muutettava.

4.3.1.7 Muu toiminta

Rahaston varoja voidaan käyttää myös pakkohuutokaupalla myytävien kiinteistöjen lunastamisesta valtiolle annetussa laissa (23/1938) tarkoitettuun toimintaan. Käytännössä tätä toimintaa ei enää tehdä.

Makera-lain mukaan rahaston varoja voidaan käyttää myös maitokiintiöiden hankintaan ja kansallisen varannon ylläpitoon. EU on päättänyt lakkauttaa järjestelmän vuonna 2015. Siihen asti järjestelmää on kuitenkin ylläpidettävä ja tarvittaessa varat kiintiökauppaan oltava. Mahdollisista korvaavista järjestelmistä ei ole päätöksiä.

Lisäksi rahaston varoja on voitu käyttää menoihin, jotka välittömästi ovat edistäneet rahaston tavoitteiden toteutumista. Tällaisena toimintana on pidetty muun muassa rahaston varojen käyttöön liittyvien tietojärjestelmien kehittämistä.

Edut:

Toimintamenojen luonteisten erien siirtäminen rahastosta talousarvioon lisää talousarvion kattavuutta. Sen sijaan lunastamistoiminnan tai kiintiöhallinnan siirtämisestä talousarvioon ei ole nähtävissä juurikaan etua.

Heikkoudet:

Kiinteistön lunastus pakkohuutokaupasta ja luovuttaminen entisen omistajan lapsille tai läheisille on luonteeltaan maankäyttötoimintaa, mutta tiukemmin säädeltyä. Toimintatapa ei enää vastaa nykyisiä tarpeita eikä välttämättä enää edes täytä yhteisöläinsäädännön edellytyksiä. Toimenpiteestä on tarkoituksenmukaisempaa luopua kokonaan kuin siirtää siitä mahdollisesti aiheutuvia kustannuksia talousarvioon. Tapausten määrä jäisi joka tapauksessa vähäiseksi, vaikka sitä käytettäisiinkin, eikä uuden hallintomallin luominen tällaiseen toimenpiteeseen ole tarkoituksenmukaista.

Poistuvia maitokiintiöitä varten ei ole tarkoituksenmukaista luoda uutta hallinnointijärjestelmää lyhyeksi ajaksi. Lisäksi on vaikea nähdä, miten kiintiöiden kansallinen varanto ja sen hallinnointi talousarvion yhteydessä toteutettaisiin.

Nykyisellään Makeran käyttötarkoitus on niin yleispiirteinen ja laaja, että sen sisällä on ollut mahdollista rahoittaa varsin erityyppistä toimintaa. Tämä on ollut sekä rahaston etu että toisaalta heikkous. Rahasto on joustava väline yllättäviin tarpeisiin ja tämä etu menetettäisiin siirrolla talousarvioon. Toisaalta saattaa rahastoon kohdistua myös sellaisia rahoitustarpeita, joita loppujen lopuksi ei olisi tarkoituksenmukaista rahoittaa rahastosta, vaan tuoda selkeästi katettavaksi osana muuta toimintaa.

Edellyttää:

Lähtökohtana voidaan pitää, että ensin selkeytetään rahoituskohteiden säilyminen ylipäänsä ja, jos toimintatapa säilytetään, sen jälkeen rahoitustapa. Vasta tämän jälkeen voidaan arvioida, mitä kaikkea siirto talousarvioon tällöin edellyttäisi. Yleisesti voidaan kuitenkin olettaa, että tällöin tarvitaan sekä Makera-lain muutosta, erityislainsäädännön muutoksia, määrärahaa talousarvioon sekä hallinnointi-, seuranta- ja tietojärjestelmien muutoksia.

4.3.2 Toimintojen muuttaminen tai lisääminen

EU:n uuden rahastokauden tukijärjestelmien tukivälineisiin voi kuulua myös sellaisia toimintoja, joita ei nykyisin ole käytössä tai tukikohteita, joita ei ole ollut tarpeen toistaiseksi tukea. Eri-tyisesti painotukset ilmastonmuutoksen hillitsemiseen, maaperän ja vesien suojeluun, riskienhallintaan ja innovaatiotoimintaan ja lyhyisiin ruokaketjuihin saattavat tuoda mukanaan tukijärjes-

telmiä tai uusia toimintatapoja, joiden rahoituslähteenä tai hallinnointivälineenä Makeran tyyppinen rahasto voisi olla harkinnan arvoinen vaihtoehto. Esimerkiksi takaisinmaksettavat avustukset saattaisivat olla sellainen tukiväline, jossa rahaston käyttö voisi olla tarkoituksenmukaisempaa kuin talousarviorahoitus.

Ottaen huomioon, että EU:n uuden kauden lainsäädäntö on vielä varsin kesken, rahoitus epäselvää ja käytettävissä ole kansallinen panostus päättämättä, on vaikeaa täsmällisesti arvioida, olisiko Makeran käytöstä talousarvioon verrattuna saatavissa sellaista lisäarvoa, että rahastosta rahoitettavia tukivälineitä olisi tarpeen lisätä tai muokata. Tämän arvion tekeminen edellyttää täsmällisempää tietoa siitä, millainen tuki- ja säädösjärjestelmä EU:n tulevaa rahastokautta tulee koskemaan. Joka tapauksessa rahoitettaessa mahdollisesti uusia tukivälineitä rahastosta, ei niiden johdosta rahaston tarkoitus ja koko voi laajentua olennaisesti nykyisestä ilman, että muutokseen tarvittaisiin eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö.

4.4 Makerasta siirretään kaikki toiminta valtion talousarvioon

Edellisten eli säilyttämisen ja muuttamisen lisäksi vaihtoehtona on myös Makeran lakkauttamisen kokonaan.

Edut:

Lakkauttamalla Makera kokonaan pienennetään talousarvion ulkopuolisten rahastojen määrää ja tuodaan kaikki rakennetukitoimenpiteet talousarvioon, mikä vastaa tavoitetta talousarviotalouden kattavuudesta ja läpinäkyvyydestä. Tällöin myös kaikki maatalouden rakennetukitoimenpiteet tulevat kehysmenettelyn piiriin.

Siirtämällä kaikki toiminta talousarvioon tulee hallinnointijärjestelmästä yhdenmukainen, kun rahaston vaatimia erityistoimenpiteitä ei enää tarvita. Tämä myös jonkin verran vaikuttanee hallinto- ja organisaatorakenteeseen.

Vältetään rahaston käyttövarojen siirtäminen talousarviosta rahastoon. Tältä osin joka tapauksessa on tehtävä ratkaisuja vuoden 2014 jälkeen, jolloin rahaston tulot vähenevät olennaisesti ja toimenpiteiden rahoituslähde on mietittävä.

Heikkoudet:

Talousarvio voi olla rahastoa jäykempi rahoitusväline varsinkin, jos kaikki nykyiset erilliset toimenpiteet sijoitetaan eri menomomenteille. Vaikka erillisestä rahaston kirjanpidosta voidaan luopua, vastaavat tiedot on kuitenkin saatava ja raportoiva osana valtion talousarviota ja kirjanpitoa. Lisäksi seurannan tulee koskea erikseen eri vuoden määrärahoja. Jos määrärahat ovat lisäksi usealla eri momentilla, lopputulos voi olla, että hallinnointi- ja seurantajärjestelmä loppujen lopuksi muodostuu työlämmäksi sekä Mavissa että etenkin ministeriössä. Lisäksi Mavista ministeriöön siirtyy budjetointi- ja laskentatoimen tehtäviä, mikä on vastoin yleistä tehtävien siirron suuntaa. Työn kokonaismäärän lisäys edellyttää kuitenkin tarkempaa selvitystä.

Kuten kohdassa 4.2.1.4 on todettu, Makeran taseeseen sisältyvien maiden hallinta ja maankäyttötoiminnan hallinnointi todennäköisesti talousarvion yhteydessä on nykyistä haastavampaa ja työläämpää eikä sen jatkaminen nykyisin tavoin välttämättä enää ole lainkaan mahdollista. Tämä voi vaikuttaa haitallisesti erityisesti uusjakotoimintaan, joka kuitenkin varsin tehokkaasti parantaa tilusrakennetta ja tuo kustannussäästöjä maatalouden harjoittamisessa.

Vaikka Makeran tulokehitys onkin laskeva, on sen omilla tuloilla kuitenkin vielä useita vuosia merkitystä. Jos kaikki rahastosta rahoitettavat toiminnot siirretään talousarvioon tai ne toiminnot, joiden jatkamista edelleen pidetään tarpeellisena, on mahdollista, että tulojen ottaminen huomioon rakennetoimenpiteiden nettokustannuksissa vaikeutuu. Joka tapauksessa tuloja ei voitaisi enää suoraan käyttää rahaston toimintojen rahoittamiseen..

Rahaston kaikkien menojen ajoitukseen on luotava hallinnointijärjestelmä, jota ei ole tarvittu rahastossa. Tämä aiheuttaa lisätyötä menoseurannassa.

Edellyttää:

Olisi päätettävä, mitä Makerasta nykyisin rahoitettavia toimenpiteitä halutaan säilyttää ja rahoittaa jatkossa talousarvion määrärahasta.

Säilytettävien tukitoimenpiteiden rahoittamista varten olisi otettava talousarvioon määrärahamomentit ja arvioitava, minkä laatuksina määrärahoina ja, jos käytetään siirtomäärärahoja, kuinka pitkään käytettävissä olevia siirtomäärärahoja kuhunkin toimintaan tarvitaan. Samoin olisi selvitettävä, tarvitaanko nykyistä pitkäaikaisempia määrärahoja ja miten tämä olisi toteutavissa. Talousarvioon tarvittaneen myös uusia myöntövaltuuksia tukimenojen riittävyyden varmistamiseksi ja ajoituksen oikeaksi kohdentumiseksi. Valtiontakausten asema olisi ratkaistava ja se, jääkö kokonaisvastuu jo myönnettyistä valtiontakauksista sekä mahdollisista uusista takauksista sisällytettäväksi yksinomaan valtion tilinpäätöksen liitetietojen tietoihin kaikista valtion takausvastuista.

Toimenpiteiden siirtämisessä talousarvioon tulisi myös ottaa huomioon, miltä osin Makeran menot ovat valtiontalouden menokehykseen kuuluvia ja miltä osin sen ulkopuolisia. Tämä tulisi huomioida määrittäessä uusien momenttien kuulumista kehykseen tai sen ulkopuolelle sekä asetettaessa kehystaso kattamaan kehysjärjestelmän piiriin uutena siirtyvät menot.

Siirto talousarvioon vaatisi muutoksia hallinnointijärjestelmään (tuen myöntö-, maksu- ja jälkitöimenpiteet), tieto- ja seurantajärjestelmiin (Rahtu, Hanke, kirjanpito- ja maksujärjestelmät), mahdollisesti organisaatioihin (Mavin kirjanpitoyksikkö, mahdollinen tehtävien siirto Valtiokonttorille), EU:n ohjelmien laatimista siten, että otetaan huomioon rahaston poistuminen tai ohjelman mahdollinen muuttaminen vastaavasti ja raportointijärjestelmän laatiminen ottaen huomioon tulevien muutosten sisältö. Myös tukijärjestelmien valtiontukipäätökset on tarkistettava vastaamaan muutosta, jos valtiontuen hyväksyttävyyttä tutkittaessa on otettu huomioon myös tuen rahoitusjärjestelmä. Tämä koskee etenkin lainoihin liittyviä tukia. Lisäksi olisi ratkaistava, siirretäänkö rahaston taseen omaisuuserät, sekä saamiset että maa- ja vesialueista muodostuva omaisuus, sellaisenaan valtion taseeseen vai nopeutetaanko taseen vaihtomaisuuteen sisältyvän maa- ja vesialueista muodostuvan omaisuuden realisointia jo tätä ennen.

Siinä tapauksessa, että koko rahasto lakkautetaan, on valtion saatavat (valtionlainat ja valtion myyntihintasaamiset) siirrettävä rahaston taseesta valtion taseeseen. Jos valtion yhdystilillä on sellaisia varoja, että ne muodostavat edelleen merkittävän varallisuuserän, tämän siirrosta talousarvioon tai valtion taseeseen on päätettävä. Samoin rahaston varoihin kuuluva maa- ja vesialueista muodostuva omaisuus olisi siirrettävä rahaston taseesta valtion taseeseen. Tällöin olisi ratkaistava, korvamerkitäänkö tämä omaisuusmassa edelleen samaan tarkoitukseen käytettäväksi kuin nykyisin vai muutetaanko myös omaisuuden käyttötarkoitusta tai, jos omaisuus luovutetaan muulle organisaatiolle, tehdäänkö se korvausta vastaan. Jos korvausta maksetaan, olisi pää-

tettävä, tuloutetaanko se ensin rahastoon vai suoraan talousarvioon. Jos maa- ja vesialueista muodostuvasta omaisuudesta päätetään luopua kokonaan, tällöin todennäköisesti tarvitaan siirtymäaikaa tämän toteuttamiseen. Siirtymäjärjestelyt edellyttävät vastuuoorganisaatiota (MMM, Mavi tai ELY-keskukset), yhteisiä menettelytapoja sekä siirtymäajasta päättämistä.

Valtionlainoitus ja valtiontakaukset edellyttävät samoja ratkaisuja kuin on esitetty kohdissa 4.2.1.2 ja 4.2.1.3. Muut toimenpiteet edellyttävät paitsi hallinto-, tieto- ja seurantajärjestelmien muutosta, myös kokonaisuutena arviota siitä, miten toimeenpannaan jäljelle jäävät toiminnot siten, että ne yhdessä muodostavat talousarviosta rahoitettuinakin tarkoituksenmukaisen hallinnointikokonaisuuden. Tällöin olisi myös otettava huomioon, että riittävä osaaminen säilyy niin kauan, että rahasto kokonaisuudessaan saadaan puretuksi, ja toisaalta talousarvioon siirtyviä toimintoja varten on riittävä osaaminen ja resurssit käytettävissä.

Rahaston lakkauttaminen edellyttää Makera-lain kumoamista ja muutoksia tukilainsäädäntöön. Lainsäädännön yhteydessä olisi säädettävä myös tarvittavista siirtymäjärjestelyistä, joita on selvitetty edellä tässä luvussa. Tällöin olisi erityisesti varmistettava EU:n rahoittamia tukia koskevan rahastokauden sulkemiseen liittyvät vaatimukset ja niiden toteuttamisen edellytykset.

Edellä mainitut hyödyt ja haitat voidaan tiivistää seuraavasti:

Hyödyt:

- vastaa tavoitetta valtion talousarvion kattavuudesta ja läpinäkyvyydestä, eduskunnan vaikutusvallasta ja kehysjärjestelmän kattavuudesta
- kaikilla rakennetoimenpiteillä yksi rahoituslähde ja hallinnointimenettely

Haitat:

- rahastossa on varallisuutta, jonka hallinnointi rahaston avulla on yksinkertaisempaa kuin talousarvion määrärahasta
- rahaston varallisuuden ja vastuiden avulla saatavat tulot eivät enää olisi ohjattavissa maatalouden ja maaseudun kehittämiseen
- rahasto on yleensä talousarviotalouden menettelyjä yksinkertaisempi seuranta- ja maksujärjestelmien kannalta

5. TYÖRYHMÄN JOHTOPÄÄTÖKSET

Työryhmä toteaa yleisesti, että rahastosta rahoitettavien toimenpiteiden siirtäminen valtion budjettitalouden piiriin tukee tavoitetta valtion talousarvion ja valtiontalouden kehysjärjestelmän kattavuudesta ja läpinäkyvyydestä sekä eduskunnan budjettivallan lisäämisestä.

Työryhmä päätyi työssään kolmeen päävaihtoehtoon ja tarkasteli niitä kutakin erikseen. Rahaston muuttamista koskevaan vaihtoehtoon sisältyy tarkastelu eri toimenpiteiden osalta erikseen. Verrattaessa näitä kolmea päävaihtoehtoa keskenään työryhmä päätyi seuraavaan:

1. Työryhmä on selvittänyt näihin päävaihtoehtoihin liittyviä näkökohtia (hyödyt ja haitat), jotka ilmenevät erityisesti muistion 4. luvun kohdista 4.2. —4.4.

2. Makeran tulorahoitus heikkenee lähivuosina, minkä vuoksi elinkeinotoiminnan avustusrahoitus edellyttäisi siirtoja valtion talousarviosta rahastoon, jos avustukset haluttaisiin säilyttää nykyisellä tasolla. Jos tässä vaihtoehdossa budjettivaltaa haluttaisiin vahvistaa, tulisi esimerkiksi

rahaston myöntövaltuudet ottaa talousarvioon sekä selkeyttää ja lisätä talousarviossa rahastosta esitettäviä tietoja.

3. Elinkeinotoiminnan avustusten siirtäminen pois rahastosta toisi rahaston suurimman menoerän valtion talousarvioon ja lisääisi siten merkittävästi talousarvion läpinäkyvyyttä ja eduskunnan budjettivaltaa sekä laajentaisi valtiontalouden kehysjärjestelmän kattavuutta. Talousarvion selkeys ja kattavuus paranisi keskeisten elinkeinotoiminnan avustusten eli investointitukien ja aloitustukien osalta, kun valtionlainoituksen loputtua sekä korkotukilainojen korkotuki että lähes samoihin kohteisiin myönnettävät avustukset myönnettäisiin molemmat suoraan talousarviosta.

4. Muiden rahaston toimenpiteiden osalta työryhmä pitää rahastoa edelleen perusteltavissa olevana rahoitusvälineenä.

LIITTEET

Liite 1.

**MAATILATALOUDEN KEHITTÄMISRAHASTON VUODEN 2012 KÄYTTÖSUUNNITELMA
(30.11.2011)**

ARVIO TULOISTA yhteensä (milj. euroa)	210,90
1. Lainojen korot, lyhennykset ja ylimääräiset lyhennykset	49,50
2. Tilojen myyntihintojen korot, lyhennykset ja ylimääräiset lyhennykset	3,20
3. Muut tulot	0,00
4. Tulot EU:lta	24,30
5. Vuodelta 2011 siirtyneet sitomattomat varat	130,90
6. Lainojen ja avustusten peruutukset	3,00
7. Siirto valtion talousarviosta	0,00
MENOT (milj. euroa)	109,68
A. Sijoitusmenot	4,00
1. Maanhankinta	2,20
2. Lainat	
2.1. Kansallisesti rahoitettava aloitustuki	0,50
2.2. Porotalous-, luontaiselinkeino- ja kolttalainat	1,30
B. Kulutusmenot	105,68
1. Avustukset	
1.1. Kansallisesti rahoitettava kauden 2000-2006 tuki	0,85
1.2. Porotalous-, porotila-, luontaiselinkeino- ja koltta-avustukset	2,00
1.3. Peruskuivatusavustukset	2,50
1.4. Kauden 2008-2013 tukijärjestelmän mukaiset investointituet ja nuorten viljelijöiden aloitustuet	88,75
1.5. Elinkeinosuunnitelman hankinnan tuki (kauden 2008-2013 tukijärjestelmä)	0,90
2. Rahalaitoksille maksettavat hoitopalkkiot	1,70
3. Maaseutuelinkeinojen kehittämistoimintaa koskeva tutkimus	5,10
4. Luontaiselinkeinojen ja porotalouden kehittämistoimintaa koskeva tutkimus	0,35
5. Vakuustoiminnan menot	1,00
6. Rahoitustukijärjestelmän (Rahtu) kehitys ja ylläpito	0,30
7. Valtakunnalliset tutkimus- ja kehittämishankkeet	0,51
8. Kolttien asiainhoidon, kalavesien hoidon ja palvelutuen kulut	0,22
9. Muut menot	1,50

VALTIONTAKAUSTEN MÄÄRÄ

Uusia valtiontakauksia voidaan vuonna 2012 myöntää enintään 10,0 miljoonan euron lainamäärälle.

Liite 2. Rahastosta annetut lainat

Lainat käyttöarokoituskittain eriteltynä	Lainapääoma varainhoito- vuoden alussa 1.1.2011 €	Kertyneet korot (maksuperuste)	Uudet lainat	Kertyneet lyhennykset (maksuperuste)	Korot + lyhennykset Mijj. €	Tileistä poistot	Pääomitetut korot	Lainapääoma varainhoito- vuoden lopussa 31.12.2011 €	Rästässä olevat korot	Rästässä olevat lyhennykset
Maankäyttölainat:	19 680,48	552,19		10 281,30	0,01			9 399,18		
Maatilalainat	12 443 253,49	379 626,76		4 700 580,34	5,08			7 742 673,15		
Maaseudun pienimuot. elinkeinotoim.lainat	26 937,26	413,53		13 113,82	0,00			0,00		
Maaseutuelinkeinolainat 91-95	6 148 501,03	228 691,94		2 483 858,92	0,01			13 823,44		
Maaseutuelinkeinolainat 96 -	23 203 401,52	421 301,54		6 762 215,37	2,71			3 664 642,11		
Rakennepoliittikalain muk.	8 700 751,20	153 223,08		3 909 938,78	7,18			16 441 186,15		
Maaseutuelinkeinolainat 2000	219 103 402,78	4 219 999,18		32 298 831,17	4,06			4 790 812,42		
Porotal. & luontelink. rahoit.lainat 2000	6 974 660,83	90 319,32	1 087 085,18	560 368,29	36,52			186 804 571,61		
Rahalaitosten lainat yhteensä	276 620 588,59	5 494 127,54	1 087 085,18	50 739 187,99	56,23	0,00	0,00	226 968 485,78	0,00	0,00
Kotitallainat 97 - (TIKE)	1 283 599,39	27 939,00	278 005,00	142 526,79	0,17			1 419 077,60	1 610,80	8 168,39
Peruskuivatuslainat (TIKE)	629 477,65	21 173,06	189 376,49	100 706,96	0,12			718 147,18	595,92	3 364,93
Tiken perimät lainat yhteensä	1 913 077,04	49 112,06	467 381,49	243 233,75	0,29	0,00	0,00	2 137 224,78	2 206,72	11 533,32
Lainat yhteensä	278 533 665,63	5 543 239,60	1 554 466,67	50 982 421,74	56,23	0,00	0,00	229 105 710,56	2 206,72	11 533,32
Kauppahintasaamiset	7 500 826,74	255 648,08		1 489 942,18	1,75	68 121,04	4 791,92	5 947 555,44	233 163,67	1 092 229,75
Kauppahintasaamiset yhteensä	7 500 826,74	255 648,08	0,00	1 489 942,18	1,75	68 121,04	4 791,92	5 947 555,44	233 163,67	1 092 229,75
Provisiot valtion takauksista		257 629,53								
Yhteensä lainat ja kauppahinnat	286 034 492,37	6 056 517,21	1 554 466,67	52 472 363,92	58,27	68 121,04	4 791,92	235 053 266,00	235 370,39	1 103 763,07

Liite 3. Valtionvastuun ja takaustoiminnan tulot ja menot vuosina 2005–2011

Vuosi	Valtiontakaus (milj. euroa)	Valtionvastuu- hyvitykset (milj. euroa)	Yhteensä (milj. euroa)	Saadut takaus- provisiot (milj. euroa)
2005		0,264	0,264	0,037
2006	0,153	0,735	0,888	0,062
2007		0,068	0,068	0,097
2008	0,047	0,062	0,109	0,139
2009		0,074	0,074	0,154
2010	0,360	0,005	0,365	0,196
2011		1,620	1,620	0,258
Yhteensä	0,560	2,829	3,389	0,941

Liite 4.

19.1.2012

MAATALATALOUDEN KEHITTÄMISRAHASTON KÄYTETTÄVISSÄ OLEVAT VARAT JA MENOT VUOSINA 2003-2016 (MILJ. EUROA)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 [3]	2012	2013	2014	2015	2016
VARAT	TOTEUTUNEET LUVUT													
Lainojen lyhennykset ja korot [1]	130,5	127,9	126,8	113,4	100,1	91,4	82,8	70,7	62,2	52,8	45,1	38,0	32,0	27,1
Lainojen ja avustusten peruutukset	42,4	0,2	13,8	15,5	0,2	0,1	11,0	0,0	3,4	3,0	3,0	2,8	1,6	1,6
Tulot EU:lta + sekal. tulot [2]	7,3	13,9	11,3	15,8	16,4	9,3	5,1	22,5	24,3	24,3	26,6	21,3	11,0	30,6
Siirto ed. vuodelta	87,3	68,3	65,0	48,0	29,1	56,1	57,5	106,1	125,7	135,4	105,7	70,9	28,8	9,5
Siirto valtion talousarviosta			19,7	23,2	115,0	23,1	63,8	38,9	34,3					
Maitokuntien myynti	4,7	4,0	2,7	5,7	2,7	2,2	1,2	0,4						
VARAT YHTEENSÄ	272,2	214,3	239,3	221,6	263,5	182,2	221,3	238,7	249,9	215,4	180,3	133,0	73,5	68,8
SIJOITUSMENOT	127,3	60,7	7,9	7,2	3,6	3,0	3,0	2,9	4,4	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
KULUTUSMENOT														
Rakennetukiaavustukset	55,9	67,8	159,2	143,3	190,2	109,0	101,4	98,5	94,4	95,0	95,0	90,0	50,0	50,0
Toimintatukimäärät	2,7	2,5	2,5	2,5	0,6									
Eläin-ohjelman rahoitus ja toimintatukien hallintoraha				21,0										
Maitokuntien osto	3,9	4,1	3,7	6,0	2,7	2,7	0,9	0,6						
Muut menot	14,1	14,2	14,1	12,5	10,3	10,0	10,0	11,1	15,7	10,7	10,4	10,2	10,0	9,8
Kulutuskulutusten yhteensä	76,6	88,6	179,5	185,3	203,8	121,7	112,3	110,1	110,1	105,7	105,4	100,2	60,0	59,8
MENOT YHTEENSÄ	203,9	149,3	187,4	192,5	207,4	124,7	115,3	113,0	114,5	109,7	109,4	104,2	64,0	63,8
Siirto seuraavalle vuodelle	68,3	65,0	48,0	29,1	56,1	57,5	106,0	125,7	135,4	105,7	70,9	28,8	9,5	5,0
SIIRTO SEURAVALLE VUODELLE / VUOTUINEN RAHOITUSVAJE, JOS														
- menot vastaavat rakennetukiaavustusten osalta vuoden 2012 mukaista tasoa, 95 milj. euroa/v											70,9	24,0	-39,0	-48,2
- menot vastaavat rakennetukiaavustusten osalta pitkän aikavälin arvioitua investointitarvetta, 120 milj. euro/v											46,6	-24,5	-87,3	-72,4

[1] Sisältää myös kauppatasaukset ja tilojen myyntiä

[2] Perustuu oletukseen, että tukiasot sekä EU:n osarahoittamat ja kokonaan kansallisesti rahoitetut tukimodot säilyisivät nykyisen kaltaisina koko TTS-kauden ajan. EU:n rahoitusosuus tulouttisi Makraan samalla nopeudella, kuin kuluvalle rahoituskaudella

[3] Luvut perustuvat joko tarkistettuun arvioon tai vuoden 2011 käyttösuunnitelmaan.

Liite 5. Siirrot valtion talousarviosta MAKERA:an 2004-2011 (milj. euroa).

	2 004	2 005	2 006	2007	2008	2009	2010	2011
Talousarvio	14,09	5,64	14,71	15,00	23,11	30,04	30,94	29,84
II lisätalousarvio		8,50		100,00		8,00		
III lisätalousarvio					33,73			4,50
Yhteensä	14,09	14,14	14,71	115,00	56,84	38,04	30,94	34,34

Liite 6. Maatalouden investointitarve vuoteen 2020 keskeisissä kohteissa

	Investointitarve milj. euroa/vuosi
Kotieläintuotanto	
Maidontuotanto	120
Naudanlihantuotanto	30
Sikatalous	58
Siipikarjatalous	12
Tilapidon aloittaminen ⁵	151
Puutarhatalous	
Avomaantuotanto	16
Kasvihuonetuotanto	47
Muut kohteet	
Kuivurit, lämpökeskukset ym.	40
Salaojitus	15
Muut ⁶	35
Kaikki yhteensä	524

Liite 7. Lehmäpaikat 2007 ja 2020 tilakokoluokittain, % ja kpl (Lähde ⁷).

	Lehmäpaikat	
	2007	2020
paikkaa/tila	%	%
Alle 10	0,3	0
10-15	5	1
15-20	27	5
20-30	28	11
30-50	25	26
50-100	13	33
Yli 100	3	25
	100 (296 070	100 (242 765
Yhteensä	lehmäpaikkaa)	lehmäpaikkaa)

⁵ Perustuu Maaseudun kehittämisohjelman väliarvioinnin 2010 tuloksiin, joiden mukaan noin 10 % sukupolvenvaihdoksista on vastikkeettomia, 45 % tehdään ilman tukea hintaan 50 000 euroa ja 45 % tehdään tuettuna hintaan 200 000 euroa.

⁶ Esimerkiksi investoinnit hevos- ja lammastalouteen, poro- ja turkistalouteen, rakennetun maatalouskiinteistön hankintaan ja eläinten hyvinvointitoimenpiteisiin.

⁷ Maatalouden rakennekehitys ja investointitarve vuoteen 2020, PTT:n työpapereita 125 (Perttu Pyykkönen PTT – Heikki Lehtonen MTT – Anu Koivisto MTT).

Liite 8. Nautapaikat (pl. lehmät ja uudistaminen 2007 ja 2020 tilakokoluokittain, % ja kpl (Lähde ⁴).

	Nautapaikat	
	2007	2020
paikkaa/tila	%	%
Alle 10	0,8	1,3
10-20	3,9	3,3
20-30	8,6	4,1
30-50	21,8	9,0
50-100	33,6	23,3
Yli 100	31,4	58,9
	100 (444 821	100 (382 543
Yhteensä	nautapaikkaa)	nautapaikkaa)

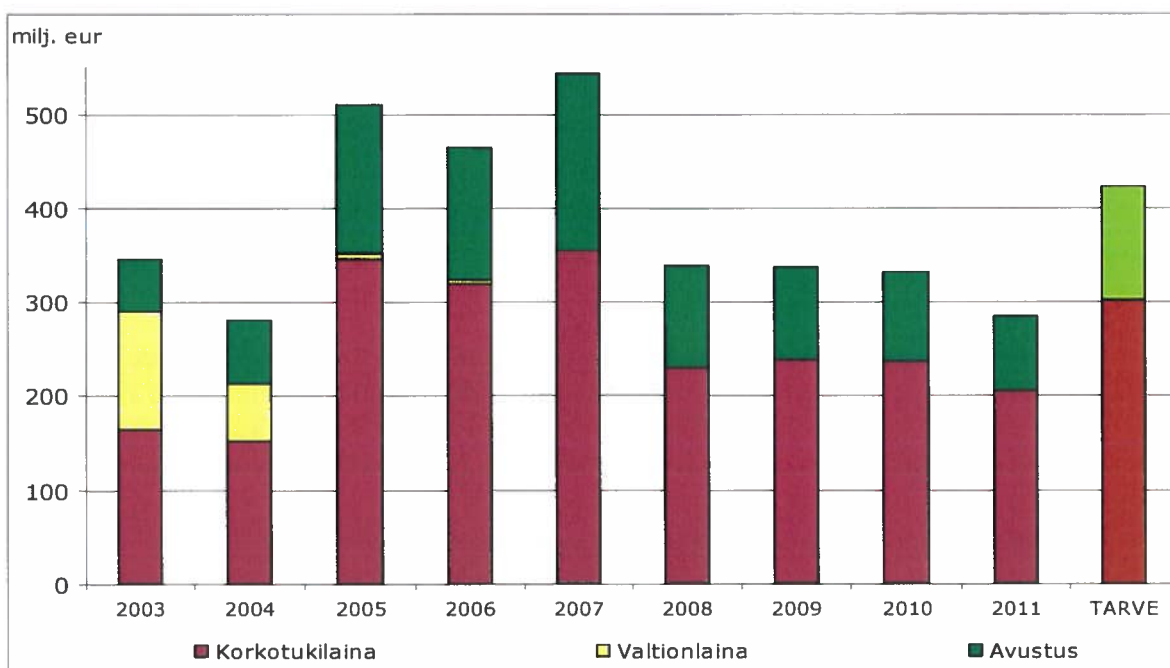
Liite 9. Sikapaikat 2007 ja 2020 tilakokoluokittain, % ja kpl (Lähde ⁴).

	Emakkopaikat			Muut sikapaikat	
	2007	2020		2007	2020
paikkaa/tila	%	%	paikkaa/tila	%	%
Alle 20	1,5	0,5	Alle 100	5,0	0,8
20-50	12,3	0,6	100-200	7,8	1,1
50-100	23,4	1,9	200-400	18,4	3,6
100-200	22,1	6,8	400-1000	37,5	20,0
Yli 200	40,8	90,3	Yli 1000	31,3	74,5
	100 (174 600	100 (140 668		100 (845 720	100 (768 165
Yhteensä	emakkopaikkaa)	emakkopaikkaa)		sikapaikkaa)	sikapaikkaa)

Liite 10. Broilerit ja munivat kanat 2007 ja 2020 tilakokoluokittain, % ja kpl (Lähde ⁴).

	Broileripaikat			Munintakanapaikat	
	2007	2020		2007	2020
paikkaa/tila	%	%	paikkaa/tila	%	%
Alle 50 tuhatta	65,1	20,0	Alle 3000	11,0	5,0
50-100 tuhatta	34,9	30,0	3-30 tuhatta	70,0	45,0
Yli 100 tuhatta	0,0	50,0	Yli 30 tuhatta	19,0	50,0
	100 (5,07 milj.	100 (6,084		100 (4,27 milj.	100 (3,843
	lintupaikkaa)	milj. lintu- paikkaa)		lintupaikkaa)	milj. lintu- paikkaa)

Liite 11. Maa- ja porotalouteen myönnetty tuettu rahoitus (avustukset (AV), valtiolainat (VL) ja korkotukilainat (KTL) vuosina 2003–2011 ja laskennallinen pitkän aikavälin keskimääräinen tarve vuoteen 2020.



Liite 12. Eräiden rakennetukikohteiden MAKERA:sta myönnetty avustusrahoitus vuosina 2008–2011.

	2008		2009		2010		2011	
	kpl	milj.eu roa	kpl	milj.eu roa	kpl	milj.eu roa	kpl	milj.eu roa
Tilanpidon aloittaminen	644	23,3	495	15,4	542	17,3	535	17,3
Lypsykarjatalouden rakentaminen	224	31,5	415	39,3	292	29,9	295	28,1
Lihakarjatalouden rakentaminen	131	15,3	151	9,5	106	7,1	94	5,9
Sikatalouden rakentaminen	47	2	20	0,7	87	8,7	46	4,7
Tuotantorakenn. rakentaminen[1]	249	4,5	423	7	279	3,9	220	3,4
Puutarhatalouden investoinnit	121	7,9	92	15,2	67	9,3	63	5,7
Perusparann./maarakentaminen	55	0,2	656	3	339	1,4	380	1,9
Muut avustukset[2]	2002	23,8	1037	8	1059	18,1	904	10,3
YHTEENSÄ	3473	108,6	3289	98,1	2771	95,7	2537	77,3

[1] Tuotantorakennuksilla tarkoitetaan tässä kuivureita, tuotavarastoja ja lämpökeskuksia.

[2] Muissa avustuksissa ovat mukana myös lypsy- ja lihakarjanavetoiden, lampoloiden, hevostalouden ja puutarhatalouden investointitukien lisätuet kappalemäärinä – kyseisten tukien eurot on kirjattu mukaan ko. tukien kohdalle. Kappalemääräisesti merkittäviä muita avustuksia ovat turkistarhataloutta koskevat rakentamisinvestoinnit, eläinten hyvinvointia koskevat irtaimistohankinnat, poro- ja luontaiselinkeinoalouden sekä paliskuntien investointiavustukset ja työympäristön parantamista koskevat investointiavustukset.

Liite 13

Valtion talousarvion ulkopuoliset muut rahastot

Valtion eläkerahasto

Valtion eläkerahasto on perustettu 1990. Se on tyypillinen varautumisrahasto, josta säädetään valtion eläkerahastosta annetussa laissa (1297/2006). Rahaston on olemassa valtion palveluksessa olevien henkilöiden eläkkeiden turvaamiseksi. Rahaston avulla varaudutaan valtion eläkelain (1295/2006) piiriin kuuluvaan palvelukseen perustuvien tulevien eläkkeiden, perhe-eläkkeiden ja niihin verrattavien muiden etujen maksamiseen samoin kuin näistä eduista valtiolle aiheutuvien menojen tasaamiseen.

Valtion eläkerahasto saa tulonsa valtion virastojen ja laitosten, liikelaitosten ja muiden yhteisöjen eläkemaksuina, työntekijäin eläkemaksuina, eräistä muista eläkkeisiin liittyvistä maksuista sekä rahaston varoille saatavina tuottoina. Rahaston menot puolestaan muodostuvat rahaston toiminnasta aiheutuvista menoista sekä vuosittain valtion talousarvioon siirrettävistä varoista.

Varsinaiset valtion eläkemenot katetaan valtion talousarvion määrärahasta. siten, että maksamiseen tarvittavat varat siirretään kunnalliselle eläkelaitokselle, joka maksaa eläkkeet. Valtion eläkerahastoa kartutetaan siten, että rahastosta siirretään vuosittain valtion talousarvioon 40 prosenttia valtion palvelukseen perustuvista eläkkeistä aiheutuvasta vuotuisesta menosta. Sen jälkeen kun rahasto on karttunut täyteen määräänsä, rahastosta valtion talousarvioon siirrettävästä määrästä päätetään vuosittain valtion talousarviossa.

Se osuus valtion eläkerahaston varoista, jota ei siirretä valtion talousarvioon, voidaan sijoittaa turvallisesti ja tuottavasti.

Valtion asuntorahasto

Valtion asuntorahasto on perustettu vuonna 1990 asunto-olojen kehittämisrahaston nimisenä rahastona. Rahastoon siirrettiin budjettitalouden ulkopuolelle valtion asuntolainasaamiset eli vuodesta 1949 myönnetty aravalainat. Rahaston varoista myönnettäviä lainoja ja korkotukia myönsi vuonna 1966 ARAVA –nimisen viraston tilalle perustettu asuntohallitus. Kun asuntohallitus lakkautettiin 1993, rahaston yhteyteen perustettiin virasto, jolle annettiin asumisen tuen täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä. Sekä alkuperäisen rahaston että viraston kummankin nimeksi tuli Valtion asuntorahasto. Asuntohallituksen tehtävistä osa siirrettiin ympäristöministeriölle, Valtiokonttorille, lääninoikeuksille, KELAlle ja tilastokeskukselle. Uudistuksella pyrittiin päälekkäisten toimintojen poistamiseen, viranomaisten työnjaon selkeyttämiseen ja menettelyjen keventämiseen.

Valtion asuntorahaston toimiminen samannimisenä rahastona ja virastona aiheutti käytännössä sekaannusta. Virastolla oli tehtäviä, joilla ei ollut välitöntä yhteyttä rahastoon. Lisäksi virastolle oli tarkoitus antaa myös sellaisia uusia tehtäviä, joilla ei ole välitöntä yhteyttä rahastoon, vaan jotka ovat yleisiä asumista koskevia kehittämistehtäviä. Näin ollen vuonna 2008 eriytettiin talousarvion ulkopuolella toimiva rahastomassa ja viranomaisena toimiva virasto toisistaan. Rahaston nimeksi jäi Valtion asuntorahasto ja viraston nimeksi tuli Asumisen rahoitus- ja kehittämis-keskus.

Rahastosta säädetään Valtion asuntorahastosta annetussa laissa (1144/1989) ja valtioneuvoston asetuksessa (286/2007). Rahaston tarkoituksena on asunto-olojen kehittämistoimenpiteiden ra-

hoittaminen. Rahasto keskittyy asunto-olojen kehittämistoimenpiteiden rahoittamiseen. Sen varoilla toimeenpannaan valtion asuntopolitiikkaa. Rahastosta rahoitettavista toimenpiteistä säädetään erillisessä lainsäädännössä, kuten aravalaisissa (1189/1993).

Rahasto saa tulonsa vanhojen aravalainojen koroista ja lyhennyksistä ja erilaisiin valtioneuvostoihin liittyvistä takausmaksuista. Rahaston menot puolestaan johtuvat asuntotuotantoon ja perusparantamiseen myönnettyille lainoille annetusta korkotuista, erityisryhmien investointiavustuksista sekä eräistä muista toimenpiteistä, jotka liittyvät asunto-olojen kehittämiseen. Lisäksi rahasto vastaa erilaisten asuntorakentamisen ja hankinnan valtioneuvostokausista aiheutuvista menoista.

Rahaston vanhoja lainoja voidaan arvopaperistaa. Rahastolle voidaan myös ottaa lainaa eduskunnan talousarvion käsittelyn yhteydessä myöntämien lainanottovaltuuksien rajoissa.

Paitsi lainanottovaltuus, valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä:

- vahvistetaan rahastosta korkotukea saavien korkotukilainojen myöntövaltuus
- vahvistetaan rahastosta korvattavien valtioneuvostokausien enimmäismäärä
- vahvistetaan asuntorahastolle otettavien lainojen, arvopaperistettavien lainojen, ostettavien arvopapereiden ja lisävakuuksien enimmäismäärät; sekä
- päätetään mahdollisesta siirrosta asuntorahastoon tai rahastosta valtion talousarvioon.

Valtion ydinjätehuoltorahasto

Valtion ydinjätehuoltorahasto perustettiin vuonna 1988. Siitä säädetään ydinennergialaissa (990/1987). Rahaston avulla varaudutaan ydinjätehuollon tuleviin ydinjätehuollon kustannuksiin.

Ydinennergian käyttö on luvanvaraista toimintaa, jossa luvanhaltijalla on velvollisuus huolehtia toiminnan seurauksena syntyvästä tai syntyneestä ydinjätteestä sekä varautua siitä aiheutuviin kustannuksiin ja vastata niistä. Varautuminen on toteutettu velvoittamalla jätehuoltovelvollinen maksamaan vuosittainen maksu rahastoon ja luovuttamaan maksukyvyttömyytensä varalta valtiolle säädetty vakuudet.

Varautumisvelvollisen vastuumäärä on kunkin ydinjätehuoltovelvollisen tuottamien ydinjätteen ydinjätehuollosta tulevaisuudessa aiheutuvien menojen arvioitu määrä, jonka rahasto vuosittain kullekin vahvistaa. Samoin rahasto vahvistaa jokaisen vuosittain maksettava maksun, jolla tämä määrä saavutetaan.

Rahaston pääoma muodostuu ydinhuoltovelvollisille vuosittain määrättävistä maksuista ja rahaston tuotoista. Rahaston vuotuinen voitto tai tappio siirretään vuoden lopussa rahasto- ja kateosuuksiin. Vuodenlopussa siinä suhteessa kuin nämä ovat kalenterivuoden aikana olleet rahaston varoina.

Jätehuoltovelvollisen rahasto-osuutta vastaavasta määrästä voidaan lainata takaisin enintään 75 prosenttia tästä määrästä. Myös valtio voi lainata rahastosta.

Se osa rahaston varoista, joita ei ole lainattu, on valtion käytettävissä ja voidaan valtion talousarviossa siirtää rahastosta määrääjäksi valtiovarastoon. Talousarvioon on tällöin otettava vuosittain määräraha rahastolle sinä vuonna takaisin siirrettävien varojen palauttamiseen korkoineen ajalta, jona varat ovat olleet valtiovarastossa.

Valtiolla on myös oikeus määrääjäksi lainata se määrä rahaston varoista, jota ei ole lainattu edellä mainituin tavoin tai ei ole ollut siirrettynä valtiovarastoon, mutta tällöin laina voidaan vaatia maksettavaksi takaisin hyvin nopeasti, jos lainattuja varoja tarvitaan vahvistetun ylijäämän palauttamiseksi jätehuoltovelvolliselle.

Jos rahaston varoja jää käyttämättä, rahaston on sijoitettava siten käyttämättä jääneet varat turvaavia vakuuksia vastaan tuottavalla tavalla.

Huoltovarmuusrahasto

Huoltovarmuusrahasto perustuu 1958 vuonna perustettuun varmuusvarastorahastoon, joka 1986 siirrettiin talousarvion ulkopuoliseksi rahastoksi ja on nykyisin 1993 perustetun Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa. Huoltovarmuuskeskukselle kuuluu huoltovarmuuden kehittäminen ja ylläpito.

Valtion huoltovarmuusrahasto on osa vuonna 2008 uusittua huoltovarmuusorganisaatiota, josta säädetään huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992). Laissa säädetään, miten poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta turvataan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät (huoltovarmuus).

Huoltovarmuus käsittää ylipäätään yhteiskunnan toiminnallisen kyvyn kuten tietoverkkojen ja logistiikan toimintavarmuudesta huolehtimisen, mutta sisältää myös materiaallisen huoltovarmuuden. Huoltovarmuuden ylläpitoon osallistuvat paitsi julkiset toimijat (sektorit), myös yritykset (poolit), joiden toimintaa ohjataan sopimuksin. Olennainen osa materiaalista huoltovarmuutta on valtion varmuusvarastojen ylläpitäminen väestön toimeentulolle, elinkeinoelämän toiminnalle ja maanpuolustusta tukevalle tuotannolle sekä huoltovarmuutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista.

Käytännössä huoltovarmuudesta huolehtimisen organisoiminen kuuluu Huoltovarmuuskeskukselle samoin kuin vastuu huoltovarmuuden toimimisesta. Lähtökohtaisesti Huoltovarmuuskeskus hinnoittelee suoritteensa liiketaloudellisin periaattein, ellei huoltovarmuuden turvaaminen muuta edellytä. Huoltovarmuusrahastoon tuloutetaan kuitenkin sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) ja nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/94) nojalla kannettavat huoltovarmuusmaksut. Huoltovarmuusvarastojen ylläpito rahoitetaan energiahyödykkeistä kannettavalla huoltovarmuusmaksuilla. Rahastosta rahoitetaan myös eräät teknisen infrastruktuurin turvaamiseksi toteutetut varajärjestelyt. Viljan, siemenviljan ja nurmikasvien siemenen varmuusvarastoinnista aiheutuvat korkomenot ja muut kustannukset voidaan korvata kuitenkin valtion talousarviosta.

Huoltovarmuusrahaston pääoman muodostavat varmuusvarastoissa olevat tavarat, sijoittamatomat varat sekä Huoltovarmuuskeskuksen muu omaisuus ja saatavat. Varmuusvarastoitujen tavaroiden luovutuksessa syntynyt voitto tai tappio otetaan huomioon huoltovarmuusrahaston pääoman muutoksena.

Jos valtioneuvosto päättää lakkauttaa tai supistaa valtion varmuusvarastoja, huoltovarmuusrahaston pääoma tai supistusta vastaava osa siitä tuloutetaan valtion talousarvioon.

Huoltovarmuusrahastolle voidaan valtioneuvoston luvalla ja sen määräämillä ehdoilla ottaa lainaa enintään 200 miljoonaa euroa. Lainojen lyhennykset ja korot maksetaan huoltovarmuusra-

haston varoista. Valtio vastaa huoltovarmuusrahaston lainoista siltä osin kun sen varat eivät niihin riitä.

Valtiontakuurahasto

Valtiontakuurahasto on vuonna 1999 muodostettu vastaamaan samanlaisista sitoumuksista, joita aikaisemmin antoivat 1963 perustetut Vientitakuukeskus ja Valtiontakukeskus. Rahasto siirrettiin samalla kauppa- ja teollisuusministeriön (nykyisin työ- ja elinkeinoministeriön) yhteyteen. Rahastosta säädetään valtiontakuurahastosta annetussa laissa (444/1998).

Rahaston tarkoituksena on turvata valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetussa laissa (443/1998) tarkoitetun yhtiön (erityisrahoitusyhtiö eli Finnvera) antamien tiettyjen sitoumusten täyttäminen. Näitä ovat takuut ja takaukset, joista säädetään seuraavissa laeissa:

- valtion vientitakuista annettu laki (422/2001)
- valtion alustakauksista annettu laki (573/1972)
- ympäristönsuojelua edistäviin investointeihin myönnettävistä valtiontakauksista ja vientitakuista annettu laki (609/1973) ja
- valtion takuista perusraaka-ainehuollon turvaamiseksi annettu laki (651/1985).

Rahaston varoista hoidetaan myös Valtiontakukeskuksen ja sen edeltäjien vastuusitoumukset.

Rahaston varat muodostuvat sitoumuksista perittävistä maksuista, erillisrahoitusyhtiön rahastoon siirtämistä varoista ja määrärahasiirroista valtion talousarviosta.

Erillisrahoitusyhtiön on itse rahastoitava osa toimintansa tuloksesta kahteen eri rahastoon. Vasta, jos näistä yhtiön rahastoista ei voida kattaa erillisrahoitusyhtiön sitoumuksista aiheutuvia maksuja, ne maksetaan valtiontakuurahastosta. Valtiontakuurahasto voi myös antaa korotonta lainaa erillisrahastoyhtiölle sen rahoitusvajeen kattamiseksi.

Rahaston varoja on pidettävä valtion yhdystilillä riittävä määrä sitoumusmaksujen ja lainojen maksamiseen erityisrahoitusyhtiölle. Jollei tämä riitä, rahastoon siirretään tarvittava määrä valtion talousarvion määrärahasta.

Maatalouden interventiorahasto

Maatalouden interventiorahasto perustettiin vuonna 1995 Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Rahastosta säädetään maatalouden interventiorahastosta annetussa laissa (1206/1994)

Rahastosta maksetaan Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan ja yhteisen kalastuspolitiikan mukaisesta interventiovarastoinnista, interventio-ostoista sekä interventiomyynneistä ja ruoka-avusta Suomessa aiheutuvat menot. Euroopan unioni korvaa edellä mainitut menot Suomelle jälkikäteen Euroopan maatalouden tukirahaston (maataloustukirahaston) varoista. Suomelle suoritettavat korvaukset tuloutetaan interventiorahastoon.

Maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 mukaan Euroopan unionin jäsenvaltion on ostettava interventioon neuvoston asetuksessa tarkoitetut tuotteet, jotka tarjotaan interventioon kullakin ostokaudella. Maataloustuottajilla on siten tältä osin subjektiivinen oikeus myydä tuotteita interventioon tuotteiden markkinoinnin varmistamiseksi.

Vilja ostetaan interventiovarastoon interventiorahaston varoilla. Käytännössä rahasto joutuu ottamaan lainaa interventio-ostojen rahoittamiseen. Varastojen purkamisesta päättää Euroopan komissio kulloisenkin markkinatilanteen perusteella. Myyntitarjouskilpailujen avauduttua ja varastojen purkautuessa saadut myyntituloja alentavat rahaston lainanottotarvetta ja lainapääomaa. Tähän saattaa kulua useita vuosia.

Interventiorahastosta maksetaan myös sellaiset edellä mainituista toimenpiteistä aiheutuneet menot, joita ei Euroopan unionin säännösten mukaan kateta Euroopan maa-talouden tukirahastosta. Näiden menojen maksamiseen tarkoitettu määräraha varataan valtion talousarvioon ja siirretään valtion talousarviosta rahastoon. Määräraha on ollut viime vuosina yhdestä kahteen miljoonaa euroa.

Valtioneuvosto voi antaa rahastolle luvan hyväksymillään ehdoilla ottaa edellä mainittujen toimintojen väliaikaiseksi rahoittamiseksi lainaa. Lainojen kokonaismäärä ei saa samanaikaisesti ylittää 100 miljoonaa euroa. Vuonna 2011 valtuutta väliaikaisesti korotettiin 200 miljoonaan euroon. Valtion vastuulla olevien lainojen lainanottotehtävät hoitaa Valtiokonttori.

Maatalouden interventiorahaston tulot muodostuvat interventioon ostettujen tuotteiden myyntituloista sekä EU:lta saaduista korvauksista. Menot puolestaan muodostuvat pääosin interventio-ostoista ja niitä varten otettujen lainojen korkomenoista. Valtion talousarviossa on määräraha niiden rahaston menojen maksamiseen, joita ei rahoiteta Euroopan unionin maataloustukirahastosta.

Interventiorahaston taseen määrä vaihtelee merkittävästi sen mukaan, miten interventio-ostoja on tehty ja sitä varten otettu lainaa.

Valtion televisio- ja radiorahasto

Vuonna 1924 perustettu Valtion radiorahasto siirrettiin ns. vanhana rahastona vuoden 1999 alusta Valtion televisio- ja radiorahastoon. Samalla rahaston nimi muutettiin valtion televisio- ja radiorahastosta annetulla lailla (745/1998) Valtion televisio- ja radiorahastoksi. Rahasto on olemassa Yleisradio Oy:n toiminnan rahoitusta varten. Lisäksi sen tarkoituksena on muutoinkin edistää televisio- ja radiotoimintaa. Rahaston varoja voidaan käyttää myös rahastoon kerättävien maksujen perimisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Lailla on myös järjestetty rahaston hoito, josta huolehtii Viestintävirasto.

Rahaston varat muodostuvat kerättävistä maksuista ja edellisiltä tilikausilta kertyneistä ylijäämistä, jotka ovat rahaston valtion keskuskirjanpidossa olevalla yhdystilillä. Rahastoon kerätään

- television käyttämisestä perittävät televisiomaksut
- takautuvat televisiomaksut
- viivästysmaksut
- tarkastusmaksut ja
- korvaukset maksujen perinnästä aiheutuneista kuluista

Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan hallituksen esitys laeiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain sekä valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain muuttamisesta (HE 29/2012 vp).

Esityksessä ehdotetaan television käyttöön perustuvasta televisiomaksusta luovuttavaksi. Vuoden 2013 alusta rahoitus perustuisi valtion televisio- ja radiorahastolle valtion talousarviosta siirrettävään määrärahaan, joka on tarkoitettu Yleisradion julkisen palvelun kustannusten katta-

miseen. Määrärahaa vastaava summa on tarkoitus kerätä uudella tuloverotuksen yhteydessä kerättävällä yleisradioverolla, joka tuloutetaan valtion talousarvioon

Muutoksen tultua voimaan rahaston varat muodostuvat valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta suoritetuista varoista, kerättävistä maksuista ja edellisiltä tilikausilta kertyneistä ylijäämistä, jotka ovat rahaston valtion keskuskirjanpidossa olevalla yhdystilillä.

Palosuojelurahasto

Palosuojelurahastosta säädetään 1946 perustettua rahastoa koskevassa palosuojelurahastolaissa (306/2003). Lain tarkoituksena on vuotuisen palosuojelumaksun kerääminen Suomessa olevasta palovakuutetusta kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta tulipalojen ehkäisyn ja pelastustoiminnan edistämiseksi. Maksu kerätään rahastoon.

Vaikka rahasto on sisäministeriön hoidossa, palosuojelumaksun kannosta huolehtii Etelä-Suomen aluehallintovirasto, joka tilittää maksut palosuojelurahastoon.

Rahastosta myönnetään avustuksia lain tarkoituksen mukaiseen toimintaan.

Rahaston tulot muodostuvat palosuojelumaksuista. Sen maksamiseen ovat velvollisia Suomessa vakuutusliikettä harjoittavat. Palosuojelumaksun määrä lasketaan käyttäen perusteena vakuutuksen paloriskiä vastaavaa osuutta sekä eräiden palovakuutusten vakuutusmaksuvastuulle laskettua korkoa.

Rahaston varat muodostuvat palosuojelumaksuista. Se osa varoista, jota ei tarvita sitoumusten kattamiseen, muodostavat osan valtion kassavaroista.

Öljysuojarahasto

Öljysuojarahasto on vuonna 1974 perustettu rahasto, josta säädetään öljysuojarahastosta annetussa laissa (1406/2004).

Rahastosta maksetaan korvauksia öljyvahingoista ja niiden torjumisesta sekä ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista. Lisäksi rahastosta maksetaan korvauksia ja myönnetään avustuksia torjuntakaluston hankkimisesta ja torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuneisiin kustannuksiin.

Öljysuojarahastoon on maksettava öljysuojamaksua maahantuodusta ja Suomen kautta kuljetusta öljysuojamaksullisesta öljystä. Maksun suuruus riippuu osittain käytettävän säiliöaluksen varustuksesta. Pääsääntöisesti maksuvelvollisia ovat öljyn vastaanottaja Suomessa tai kauttakuljetettavan öljyn lähettäjä. Öljysuojamaksun kantamisesta ja valvonnasta vastaa tullilaitos.

Öljysuojamaksun periminen lopetetaan sitä seuraavan kalenterikuukauden lopussa, jona öljysuojarahaston pääoma on noussut 50 miljoonaan euroon. Periminen aloitetaan uudelleen sitä seuraavan kalenterikuukauden päätyttyä, jona rahaston pääoma on pienentynyt alle 25 miljoonan euron.

Öljyvahingosta kärsimään joutuneelle maksetaan korvaus öljysuojarahastosta. Rahastosta myös maksetaan korvaus öljyvahinkojen torjuntaviranomaisille ja muille torjuntaan ja ympäristön ennallistamiseen osallistuneille torjunnasta ja öljyn pilaaman ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista. Ensisijainen korvausvelvollisuus on kuitenkin korvausvelvollisella

ja vasta, jos täysimääräistä korvausta ei saada perityksiksi tai tämän vakuutus ei kata, puuttuva osa maksetaan rahastosta. Rahastosta voidaan kuitenkin tietyin edellytyksin maksaa ennakko-korvausta.

Öljysuorarahastosta voidaan korvata öljyn pilaaman maaperän tai pohjaveden puhdistamisesta, puhdistamistarpeen selvittämisestä ja puhdistustöiden suunnittelusta aiheutuvia kustannuksia sekä alueen pelastustoimen kustannuksia torjuntakaluston hankkimisesta ja torjuntavalmiuden ylläpidosta.

Öljysuojarahaston tulot muodostuvat öljysuojamaksuista ja varoista, jotka valtion talousarviossa siirretään rahaston varojen riittämättömyyden johdosta sellaisten korvausten maksamiseen, joihin niiden saajilla on oikeus. Kun rahastoon on kertynyt riittävästi varoja, tuloutetaan valtiolta saadut varat takaisin valtion talousarvioon. Osa öljyjätämaksusta kertyvistä varoista voidaan muutoinkin valtion talousarviossa siirtää öljysuojarahastoon.

Rahaston varat muodostuvat öljynsuojamaksuista ja talousarviossa rahastoon siirretyistä varoista.

Valtion vakuusrahasto

Valtion vakuusrahasto on 1990-luvun alun lamasta johtuneen pankkikriisin hoitamista varten 1992 perustettu rahasto. Rahastosta säädetään valtion vakuusrahastosta annetussa laissa (379/1992). Rahaston toimintaa ja pankkituen käyttöä valvoo yhdeksänjäseninen valtion vakuusrahaston valtuusto, jonka eduskunta valitsee vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä.

Rahaston varoista voidaan

- merkitä suomalaisen talletuspankin ja sen suomalaisen omistusyhteisön, jäljempänä omistusyhteisö, osakkeita ja osuuksia,
- myöntää lainaa pankille ja sen omistusyhteisölle sekä talletuspankkien yhteenliittymästä annetussa laissa (599/2010) tarkoitetulle keskusyhteisölle
- antaa niiden ottamille lainoille takauksia
- myöntää pankille ja sen omistusyhteisölle sekä keskusyhteisölle muutakin rahoitustukea, jos se on tarpeellista pankin tai yhteenliittymän toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi.

Rahasto voi omistaa osakkeita valtion tai rahaston määräysvallassa osakeomistuksen perusteella olevassa osakeyhtiössä ns. omaisuudenhoitoyhtiöstä, jolla puolestaan voi olla määräysvalta toisessa samaa tarkoitusta varten olevassa osakeyhtiössä. Rahasto voi lisäksi omistaa osakkeita myös osakeyhtiössä, jonka tarkoituksena on omaisuudenhoitoyhtiön osakkeiden omistaminen, ja muussakin osakeyhtiössä, jos sitä voidaan pitää tarpeellisena pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamisen kannalta.

Rahaston tulot muodostuvat lähinnä rahaston omistamien osakkeiden myyntivoitosta ja osakkeista saaduista osingoista sekä eräistä muista tuloista sekä valtion talousarviossa rahastoon siirretyistä varoista.

Rahastoon kuuluvat ne varat, jotka rahaston toiminnasta kertyvät eli osakeomistukset ja pankkisaamiset, sekä varat, jotka valtion talousarviossa rahastolle myönnetään.

Liite 14

VALTIOKONTTORI RAHOITUS Antolainaus

KIRJANPITOTAPAHTUMIEN KÄSITTELY TALOUSARVIO- JA RAHASTOTALOUESSA

1. Makera –rahoitteisten kirjanpitotapahtumien käsittely Maaseutuvirastossa

1.1 Yleistä

Makeran varoja käyttävät eri toimijat seuraavasti

- Maaseutuvirasto (Mavi): muun muassa valtionlainojen hoitopalkkiot ja osa Makeran maksuliikenteestä Mavin kautta
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY –keskukset): muun muassa maatilatalouden rakennetukiaivustukset, valtion takaukset ja niihin liittyvä tuki, maanhankintaan liittyvät kaupat ja maanhoitoon liittyvät maksutehtävät
- maa- ja metsätalousministeriö: tutkimus- ja kehittämistoiminta.

Valtiokonttori puolestaan tilittää hallinnoimistaan Makeran varoihin kuuluvista valtion kauppahintasaamisista, kolttalainoista ja peruskuivatuslainoista tulevat maksut Makeraan. Makeraa laskutetaan 3 – 4 kertaa vuodessa vanhojen peruskuivatuslainojen hoitokuluina 10 € lainasuoritusta kohden. Hoitokulujen maksaminen on kuulunut näihin lainoihin vuodesta 2006 lukien.

Maaseutuvirastossa hoidetaan Makeran taloushallinto sekä kirjanpito. Mavi toimittaa Makeran kuukausikohtaiset tilitiedot Valtiokonttorin keskuskirjanpitoon.

Talousarvion ulkopuolella olevilla valtion rahastoilla ei ole omaa kassaa eikä omia pankkitilejä (poikkeuksena Valtion eläkerahasto). Maksut rahastoon ja rahastosta hoidetaan rahastoa hoitavan kirjanpitoyksikön maksuliikemenotilin ja -tulotilin kautta. Valtion liikekirjanpidon tilikartassa on talousarviotalouden ja rahaston välisen saamis- ja velkasuhteen rahastokohtaisesti osoittavat yhdystilit. Näille tileille kirjataan maksutapahtumakirjausten lisäksi kirjanpitotapahtumat, jotka syntyvät siirrettäessä varoja rahastoon tai siirrettäessä rahastosta varoja takaisin talousarviotalouteen (=valtiovarasto).

1.2 Makeran varoista maksettavat hoitopalkkiot

Makeran varoista maksetaan rahalaitoksille valtionlainojen hoitamisesta hoitopalkkio. Maksamisesta huolehtii Mavi, jolle keskusrahallaitokset lähettävät hoitopalkkiomaksatuspyynnön. Mavi täsmäyttää keskusrahallaitoskohtaisesti ilmoitetut lainasaldot keskusrahallaitoksen ja Makeran välillä, minkä jälkeen palkkiot maksetaan keskusrahallaitoksille. Makeran kirjanpidossa hoitopalkkiot kirjataan muihin rahoituskuluihin. Makeran käyttösuunnitelmaa varten on seurattu vain hoitopalkkioiden kokonaiskertymää.

2. Valtion talousarvio- ja rahastorahoitteisten kirjanpitotapahtumien käsittely Valtiokonttorissa

2.1 Yleistä

Valtiokonttori hallinnoi suurinta osaa suoraan valtion varoista myönnettyistä lainoista ja muun muassa kaikkia Valtion asuntorahastosta (VAR) myönnettyjä lainoja, korkotukia ja valtiontakauksia. Lisäksi Valtiokonttori hallinnoi myös eräitä muita valtion varoista myönnettyjä korkotukia ja valtiontakauksia ja osaa Makeran varoista myönnettyjä lainoja ja saamisia.

Valtiokonttori vastaa Valtion Asuntorahaston kirjanpidosta ja lainoihin liittyvistä osakirjanpidon tapahtumista, jotka hoidetaan Valtiokonttorin lainojenhoitojärjestelmällä (Laiho). Korkotuet ja ASP-säästöpalkkiot hoidetaan Valtiokonttorin korkotukien ja valtiontakausten hoitojärjestelmällä (Kota).

Valtiokonttori vastaa VARin varainhankinnasta. Sijoituskuluista laskutetaan rahastoa.

Valtiokonttorissa on ollut vuodesta 2010 käytössä Kieku-järjestelmän (mukaan lukien SAP) edellyttämät tiliöintirakenteet muun muassa kumppanikoodi.

Valtiokonttorin Kieku-tietojärjestelmähankkeessa yhtenäistetään valtion talous- ja henkilöstöhallinnon toimintatapoja, prosesseja ja tietorakenteita. Hankkeessa toteutetaan ja otetaan käyttöön näitä tukeva uusi järjestelmäkokonaisuus. Kieku otetaan käyttöön koko valtionhallinnossa vuosien 2012–2015 aikana. Kieku-tietojärjestelmän analyysiraportointi toteutetaan SAPin järjestelmällä, jolla on lisäksi toteutettu tiettyjä, muun muassa tilinpäätökseen liittyviä vakioraportteja.

2.2 Valtion talousarviorahoitteiset lainat ja korkotuet

Valtiokonttorin lainojenhoitojärjestelmässä kirjanpidollinen tapahtuma muodostuu sisääntulleesta suorituksesta, josta lainojenhoitojärjestelmä muodostaa tiliöinnin.

Jokaiselle saatavanomistajalle (ministeriöt, valtion virastot) sisääntulleesta suorituksesta tulee kirjanpidollinen vienti, josta ilmenee sisään tullut rahamäärä, kyseinen liikekirjanpidon tili, talousarviotili ja kumppanikoodi.

Liikekirjanpidollisina tileinä käytetään toiselle kirjanpitoyksikölle siirrettävien lainanlyhennyksen, -koron ja viivästyskoron tilejä. Talousarviotileinä käytetään toiselle kirjanpitoyksikölle siirrettävien talousarviotulojen lyhennys-, korko- ja viivästyskorkotilejä.

Jokaisen saatavanomistajan kirjanpidolliset tapahtumat täsmäytetään kuukausittain pääkirjanpitoon. Täsmäytys tehdään lainojenhoitojärjestelmästä muodostettavia raportteja hyödyntäen. Kunkin saatavanomistajan tulotilille maksetaan edellisenä kuukautena kertyneet lyhennykset, korot ja viivästyskorot.

Ulosmaksut, esimerkiksi lainojen nostot, laskutetaan ministeriöltä tai virastolta kuukausittain. Lainan hyväksytyn ulosmaksun kirjanpidollisesta nostotapahtumasta lainojenhoitojärjestelmä tekee tiliöinnin.

Valtiokonttorin lainanhoitojärjestelmä tekee kirjanpidon tapahtuman rahatapahtumille, joissa raha liikkuu. Mutta tapahtumille, joissa raha ei liiku, esimerkiksi tileistäpoistoille, lainanhoitojärjestelmään tulee ainoastaan tietty tapahtumalaji, joka ilmenee myös saatavanomistajille menevissä raporteissa. Tämän perusteella saatavanomistajat tekevät itse omiin kirjanpitoihinsa tarpeelliset kirjanpitotapahtumat. Sekä saatavan velkomisen että ulosmaksettavien erien kirjanpidon tapahtumat siirtyvät Valtiokonttorin lainanhoitojärjestelmästä pääkirjanpitoon tiedostomuodossa päivittäin.

2.2 Valtion talousarvion ulkopuoliset rahastorahoitteiset lainat, korkotuet ja saamiset

Valtion asuntorahastoon (VAR) kuuluvat suoritukset tulevat Valtiokonttorin pankkitileille, jotka ovat VARin käytössä. Yhdystilit ovat Valtiokonttorin ja VARin käytössä, ja niiden kautta rahavirrat ohjataan ja täsmäytetään lainojenhoitojärjestelmään.

VARin kirjanpidon tapahtumat siirtyvät päivittäin tiedostomuodossa lainojenhoitojärjestelmästä pääkirjanpitoon. Kuukausittain täsmäytetään ulkona oleva lainapääoma pääkirjanpitoon. Täsmäytyksessä VAR:n tase-erittelyä, tuotto- ja kululaskelmaa verrataan lainojenhoitojärjestelmän tiedoista ajettuun myöntäjäraporttiin.

Makeralla ei ole käytössä yhdystiliä Valtiokonttorin pankkitileihin, joten Makeran ja Valtiokonttorin tiliotteet noudetaan päivittäin Basware -järjestelmästä (Analyse). Valtiokonttorilla on katseluoikeus maa- ja metsätalousministeriön Makeran käytössä oleviin maksuliiketulotileihin. Tämä käytäntö on luotu, koska Makeran johtokunta ei ole halunnut yhdystili -käytäntöä Valtiokonttorin ja Makeran välille. Makeralle raportoidaan kuukausittain Makeran tulotilien tapahtumat lainakohtaisesti.

VARin osalta käsitellään lyhennysten ja korkojen lisäksi myös muita kirjanpidon tapahtumia kuten muun muassa pääomitusnostot, Valtiokonttorin myöntämien avustusten maksut, liikasuoritukset, palautusmaksut, avustuksesta pidätetyt suoritukset, ulosoton kuittaukset, luovutuskorvaukset, henkilökohtaisten lainojen anteeksiannot, osittaiset anteeksiannot purettaviin taloihin kohdistuviin lainoihin, osittaiset anteeksiannot rajoituksista vapautettuihin myytäviin taloihin kohdistuviin lainoihin ja luottotappiot.

Kieku-järjestelmään siirryttäessä vuonna 2010 otettiin käyttöön VAR:n kirjanpidon tapahtumiin seurantakohteita, joilla pystytään tarkemmin erittelemään se, minkä tyyppisestä menosta on kysymys. Seurantakohteiden käyttö myös selkeyttää raportointia.

Eriävä mielipide

Marica Twerin

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton edustajana esitän eriävän mielipiteeni työryhmäraporttiin.

Eriävä mielipide koskee avustuksien mahdollista poissiirtoa maatilatalouden kehittämisrahastosta (Makera).

Perustuslakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) 87 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu:

"Rahastojen etuina ovat niiden toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus sekä mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa. Rahastot mahdollistavat myös varautumisen **vuosittain voimakkaasti vaihteleviin menoihin tai menoihin, joiden toteutuminen ylipäänsä on epävarmaa.**"

"Ehdotetut säännökset eivät vaikuttaisi nykyisten rahastojen asemaan, **vaan ne jatkaisivat toimintaansa nykyiseen tapaan.**"

Uusi perustuslaki ei siten vaadi, että avustukset olisi siirrettävä pois Makerasta talousarvioon. Jopa perustuslain esitöissä tunnustetaan, että rahastot ovat joustavampia kuin talousarvion määrärahabudjetointi. Avustusten haku on vuosittain voimakkaasti vaihteleva. Tuottajien halu investoida riippuu monesta asiasta ja on erittäin vaikeata ennustaa, miten investointiavustuksia tullaan hakemaan. Tämän lisäksi mahdollisista lupahakemuksista ja muista olosuhteista johtuen voi kestää vuosia ennen kuin viimeinen erä haetaan maksuun. Siirtomäärärahojen jousto (1 + 1 tai 1+2 vuotta) ei siten ole riittävä.

Makeralla ei ole lainanotto-oikeuksia eikä se sijoita rahaa. Makera-laissa (657/1966) ja useissa muissa laissa on säädetty käyttökohteista. Tulevaisuutta varten on selkeyttävä Makeran lainsäädäntöä. Tämä myös parantaisi Makeraa koskevan lainsäädännön läpinäkyvyyttä.

Tulevaisuudessa Makeraan on siirrettävä varoja talousarvioista ja eduskunnalla on siten entistä enemmän budjettivaltaa koskien Makeran rahoitusta. Eduskunnan budjettivallan käyttöä voitaisiin silloin parantaa entisestään esimerkiksi laittamalla enemmän Makeraa koskevaa tietoa talousarvion asianomaiseen lukuun.

Avustusten poissiirto Makerasta aiheuttaisi lisää hallinnollista seuranta viranomaisille (maaseutuviranomaisille ja maa- ja metsätalousministeriölle).

Rahasto on ollut ja on edelleen erittäin tärkeä maatalouden rakennemuutoksen toteuttamisessa. Kuten olen jo aiemmin todennut, eduskunnan päätösvaltaa Makeraan voidaan kasvattaa ilman, että avustukset siirretään talousarvioon. Perustuslain uudistus ei myöskään vaadi avustuksen poissiirtoa Makerasta. Tämän takia esitän, ettei avustuksia siirretä pois Makerasta.

Täydentävä lausuma

Esitän täydentävänä lausumana Makeran tulevaisuustyöryhmän mietintöön seuraavaa:

1. Työryhmä on päättynyt kolmeen vaihtoehtoon joita esitetään raportissa. Vaihtoehdoilla on sekä hyöty- että haittapuolia joita ei kuitenkaan riittävästi johtopäätöksissä arvioida. Johtopäätöksissä korostetaan että avustukset siirrettäisiin vaihtoehdoista riippumatta talousarvioon.
2. Makeran läpinäkyvyyttä voidaan yksinkertaisesti parantaa nykyisestään niin että eduskunnan budjetti- ja ohjausvalta lisääntyy. Makera on ollut joustava väline maaseutuelinkeinojen toimenpiteiden rahoituksessa.
3. Maaseutuelinkeinojen investointitarve on selvitysten mukaan suuri. Riippumatta vaihtoehdoista talousarvioon on varattava riittävästi varoja.
4. Rahaston lakkauttaminen tässä vaiheessa, kun seuraavan rahastokauden tukivälineet ja muodot ovat keskeneräisiä, ei ole tarkoituksenmukaista.

Jonas Laxåback

MMM:n vuonna 2012 julkaisemat työryhmämuistiot

- 2012:1 Kehittämishanke metsätilakoon ja rakenteen parantamiseksi
ISBN 978-952-453-687-5 (Verkkojulkaisu)
- 2012:2 Eläintautilainsäädännön uudistamistyöryhmän muistio
ISBN 978-952-453-695-0 (Painettu)
ISBN 978-952-453-696-7 (Verkkojulkaisu)
- 2012:3 Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän mietintö
ISBN 978-952-453-715-5 (Verkkojulkaisu)
- 2012:4 Metsätuholakityöryhmän muistio
ISBN 978-952-453-727-8 (Painettu)
ISBN 978-952-453-728-5 (Verkkojulkaisu)
- 2012:5 Alueellisten metsäohjelmien 2011-2015 tukiryhmä – Työryhmän loppuraportti
ISBN 978-952-453-729-2 (Verkkojulkaisu)

